Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/1583

28. 12. 87

Sachgebiet 402

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Wohngeld- und Mietenbericht 1987

Inhalt

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau — L1 — 03 01 10 — vom 16. Dezember 1987 gemäß § 8 Abs. 7 des Wohngeldgesetzes.

Verzeichnis der Tabellen im Mietenbericht

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen im Wohngeldbericht

Verzeichnis der Anlagen zum Wohngeld- und Mietenbericht

I. Rechtsgrundlagen und Vorberichte

II. Auswertungen der Wohngeldstatistik

Einleitung

1. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 8 Abs. 7 des Wohngeldgesetzes (WoGG)[1]) in jedem zweiten Kalenderjahr über die Durchführung dieses Gesetzes und über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum zu berichten, um insbesondere eine Entscheidung über die Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung zu ermöglichen. Der vorliegende Bericht schließt an den Wohngeld- und Mietenbericht 1985 an (Vorbericht). Der Vorbericht ist bereits im Frühjahr 1985 erstattet worden, um für die parlamentarische Beratung der 6. Wohngeldnovelle möglichst zeitnahe Daten bereitzustellen. Dabei ist in Kauf genommen worden, daß über die Entwicklung der Wohnungsmieten nicht in gewohnter Weise berichtet werden konnte. Dies wird jetzt mit einem eingehenden Bericht über die Entwicklung der Mieten seit 1983 nachgeholt.

2. Wie die Vorberichte[2]) greift auch dieser Mietenbericht weitgehend auf Daten der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen amtlichen Statistik, insbesondere auf Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung zurück. Ergänzt werden diese Daten durch die vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau veranlaßte Studie über die Mietausgaben von Haushalten.

3. Der Wohngeldbericht beruht vor allem auf einer Auswertung der nach § 35 WoGG zu erhebenden Wohngeldstatistik. Außerdem wurde auf Beiträge der für die Durchführung des Wohngeldgesetzes zuständigen obersten Landesbehörden, auf Stellungnahmen des Deutschen Städtetages, des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer, des Deutschen Mieterbundes und des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zurückgegriffen.

Der größte Teil der Wohngelddaten wird jeweils nur zum 31. Dezember eines jeden Jahres aufbereitet. Diese Daten sind erst in der zweiten Hälfte des Folgejahres verfügbar. Im einzelnen kann deshalb nur über die Wohngeldleistungen bis zum 31. Dezember 1986 berichtet werden. Für das Jahr 1987 können lediglich allgemeinere Angaben gemacht werden.

Kurzfassung

I. Die Entwicklung der Wohnungsmieten in den Jahren 1985 bis 1987

4. Die Wohnungsmieten verzeichneten im Berichtszeitraum einen geringen Anstieg. Mit Veränderungsraten von 3,2 % im Jahre 1985, 2,0 % im Jahre 1986 und weniger als 2 % im Jahre 1987 wiesen die Statistiken die niedrigsten Werte seit Bestehen des Mietenindex im Jahre 1962 aus. Gleichzeitig nahm das Einkommen der Haushalte erkennbar zu, so daß insgesamt die Mietzahlungsfähigkeit gestiegen ist. Hierzu hat auch die noch günstigere Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung beigetragen, der 1986 um 0,2 % fiel und 1987 deutlich weniger als 1 % steigen dürfte. Hier gingen wesentliche Wirkungen auch von den sinkenden Energiepreisen aus, die 1986 bei den flüssigen Brennstoffen um rd. 45 % niedriger lagen als noch ein Jahr zuvor.

Die Mieten haben sich in den einzelnen Teilbeständen des Wohnungsmarktes unterschiedlich entwickelt, weisen aber ohne Ausnahme seit 1983 deutlich abnehmende Steigerungsraten auf. Dies ist vor allem bei den Mieten der freifinanzierten Neubauwohnungen und der Altbauwohnungen bemerkenswert, bei denen die jährlichen Steigerungsraten von 4,0 % im Jahre 1983 auf 1,7 % im Jahre 1986 bzw. von 6,2 % auf 2,8 % fielen. 1987 dürfte die Zunahme noch geringer ausfallen. Dies ist der Bereich, für den zu Beginn des Jahres 1983 eine Reihe von Änderungen in den mietrechtlichen Rahmenbedingungen wirksam wurde. Insgesamt hat die Mietenentwicklung gezeigt, daß die damals vorgetragenen Bedenken und Befürchtungen unbegründet waren.

Die Entwicklung der administrativ festgelegten Sozialmieten hat sich nach einem Zeitraum deutlicher jährlicher Steigerungsraten erkennbar abgeschwächt und im Jahre 1986 mit 1,7 % einen absoluten Tiefstwert erreicht. Auch 1987 dürfte die Zunahme auf diesem niedrigen Niveau verharren. Die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt, Nachsubventionierungsmaßnahmen der Länder und Marktmieten, die in Teilbereichen kostenorientierten Mietanhebungen Grenzen setzten, haben hier entlastend gewirkt.

Verbesserte Wohnqualität und die Inanspruchnahme größerer Wohnflächen haben zu einer Erhöhung des Teils des Einkommens geführt, der für das Wohnen aufgewandt wird. Lag dieser Anteil im Jahre 1973 bei durchschnittlich 13 %, so beträgt er heute knapp 16 %. Dieser Anstieg der Mietbelastungsquote, der somit auch von den individuellen Wohnwünschen der Haushalte geprägt ist, wird häufig einseitig als Maßstab für die „Last" des Wohnens interpretiert. Er ist

[1]) Die Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Wohngeld sind in der Anlage 1 angegeben.

[2]) Die bisherigen Wohngeld- und Mietenberichte sind in der Anlage 2 aufgeführt.

aber in erster Linie ein wichtiger Hinweis auf die gestiegenen Wohnansprüche und auf die gestiegene Bereitschaft der Haushalte, dafür einen höheren Teil ihres Einkommens auszugeben.

II. Die Entwicklung des Wohngeldes in den Jahren 1985 bis 1987

5. Bei weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmärkten ist das Wohngeld zum zentralen Instrument der sozialen Absicherung einer marktwirtschaftlichen Wohnungspolitik der Bundesregierung geworden. Es hat die Aufgabe, einkommensschwächeren Haushalten angemessenes und familiengerechtes Wohnen durch einen Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum wirtschaftlich zu sichern. Im Berichtszeitraum hat die zum 1. Januar 1986 in Kraft getretene 6. Wohngeldnovelle die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes als flexible und treffsichere Hilfe gestärkt. Das Wohngeld leistet einen Beitrag zur Stützung der Wohnungsnachfrage; es trägt mittelbar zur Verbesserung der Investitionsbedingungen im Wohnungsbau und zur Erhaltung des Wohnungsbestandes bei.

Durch die 6. Wohngeldnovelle wurden die Wohngeldleistungen an die Entwicklung der Mieten und Einkommen seit dem 1. Januar 1981, dem Wirksamwerden der 5. Wohngeldnovelle, angepaßt. Von den weiteren Änderungen des Wohngeldgesetzes ist die Änderung des Systems der Höchstbeträge, bis zu denen die Miete oder — bei Eigennutzung — die Belastung bezuschußt wird, das bislang nach drei Gemeindegrößenklassen gestaffelt war, auf fünf am örtlichen Mietenniveau orientierte Mietenstufen hervorzuheben. Damit werden regionale Wohnkostenunterschiede bei der Wohngeldgewährung genauer berücksichtigt.

Die Entwicklung der Wohngeldleistungen seit Januar 1986 zeigt, daß die 6. Wohngeldnovelle voll gegriffen hat. Die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern werden 1987 mit voraussichtlich rd. 3,8 Mrd. DM ihren bisherigen Höchststand erreichen und damit um rd. 1,3 Mrd. DM über den Aufwendungen im Jahre 1985 liegen. Die Wohngeldausgaben des Bundes sind insgesamt um 760 Mio. DM angestiegen. Sie waren um 300 Mio. DM höher als der ursprünglich veranschlagte Betrag.

Aufgrund der Verbesserungen durch die 6. Wohngeldnovelle erhöhte sich die Zahl der Wohngeldempfänger im Jahre 1986 gegenüber 1985 um rd. ein Viertel auf 1,9 bis 1,95 Mio. Wohngeldempfänger. Davon waren rd. 1,8 Mio. Mieter und 150 000 Eigentümer. Vor allem Haushalte von Erwerbstätigen und Familien mit Kindern haben vermehrt Wohngeld in Anspruch genommen. Demgegenüber verringerte sich der Anteil der Rentner an den Wohngeldempfängern weiter. Die Subjektförderung wird von den berechtigten Haushalten verstärkt akzeptiert und in Anspruch genommen.

Durch die 6. Wohngeldnovelle wurden die Wohngeldempfänger fühlbar entlastet. Der durchschnittliche Wohngeldbetrag stieg von 119 DM im Jahre 1985 auf 144 DM im Jahre 1986 an. Das Wohngeld deckte bei der Gesamtheit der begünstigten Haushalte 38 % der Wohnkosten. Haushalte mit einem Einkommen, bei dem Leistungen der Sozialhilfe einsetzen, erhielten insgesamt Wohngeld etwa in Höhe der halben Mieten. Die Empfänger eines Mietzuschusses haben nach Abzug des Wohngeldes von der Miete im Schnitt 21 % ihres verfügbaren Einkommens für die Miete aufgewendet.

Teil A: Mietenbericht

I. Zum Berichtszeitraum

6. Dieser Bericht stellt die Entwicklung der Wohnungsmieten in den Jahren 1985 bis 1987 (Oktober) dar und zeichnet zugleich die mittelfristige Entwicklung seit 1983 nach. Wie im Wohngeld- und Mietenbericht 1985 angekündigt, wird damit auch näher auf die Mietenentwicklung des Jahres 1984 eingegangen.

Da Veränderungen in den mietrechtlichen Rahmenbedingungen immer erst mit Zeitverzögerungen auf dem Wohnungsmarkt wirksam werden, ist der Berichtszeitraum wesentlich gekennzeichnet durch die Auswirkungen des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1912). Der Mietenbericht 1987 beschreibt damit auch die Wirkungen der 1983 eingeleiteten, stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Neuorientierung der Wohnungspolitik.

Im Berichtszeitraum wurde mit dem Gesetz zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin vom 14. Juli 1987 (BGBl. I, S. 1625) die Beseitigung der jahrzehntelangen staatlichen Reglementierung der Mieten in Berliner Altbauwohnungen eingeleitet. Dieses Gesetz schafft zugleich einen sozial verträglichen Übergang von staatlich verordneten Mieten zu einer marktorientierten Mietpreisbildung unter den Sicherungen des sozialen Mietrechts. Die Vermieter werden unter Konkurrenzdruck gesetzt und der Kontrolle des Marktes unterworfen. Dem bisherigen unsozialen System der Abstandszahlungen und Schwarzmärkte wird der Boden entzogen. Der Marktzugang für neue Mieter wird erleichtert. Schließlich macht das Gesetz rd. 30 Rechts-

vorschriften überflüssig und ist damit auch ein wichtiger Beitrag zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung.

II. Wohnungsmarkt und Mietenentwicklung

7. Die Entwicklung des Wohnungsmarktes im Berichtszeitraum war u. a. von folgenden Tendenzen geprägt:

— Bei qualitativ und quantitativ verbesserter Wohnungsversorgung hat sich der Wohnungsmarkt weiter entspannt. Die fortschreitende Normalisierung hat die Position der Mieter insgesamt gestärkt. Auf einzelnen Teilmärkten stellt sich die Situation unterschiedlich dar. Während in manchen Regionen Angebotsüberhänge auftraten, war auf anderen Märkten, insbesondere in wirtschaftsstarken Großstädten, die Situation weniger entspannt. Von regional begrenzten Angebotsengpässen waren insbesondere solche Nachfrager betroffen, die bei einem Teil der Vermieter — unabhängig von der Mietzahlungsfähigkeit — auf Vorbehalte stoßen.

— Die vor allem im Ruhrgebiet und in wirtschaftsschwächeren Regionen aufgetretenen Leerstände bei Mietwohnungen wurden nicht selten als Ausdruck eines tendenziellen Überangebotes oder einer Marktsättigung gewertet. Es zeigte sich jedoch, daß Wohnungsleerstände kein generelles Wohnungsmarktproblem darstellen. Dies belegen auch die Ergebnisse eines im Auftrag des Bundesbauministeriums erstellten Gutachtens. Vom Leerstand betroffen waren vor allem solche Wohnungen, die im Zuschnitt und in der Qualität nicht mehr nachfragegerecht waren, sowie Sozialmietwohnungen der 70er Jahre mit förderbedingt hohen Mieten, die von den Mietern nicht mehr akzeptiert wurden. Insgesamt sind im Verlauf der Berichtsperiode die Leerstände deutlich zurückgegangen. Im degressiv geförderten Sozialwohnungsbestand betrug der Rückgang 1986 gegenüber dem Vorjahr rd. 60 %. Hier haben die Nachsubventionierungsmaßnahmen einiger Länder mit entsprechenden Mietsenkungen gewirkt.

— Der Wohnungsneubau ist im Berichtszeitraum weiter zurückgegangen (Tabelle 1). Dieser Rückgang wird im wesentlichen durch die Entwicklung im Geschoßwohnungsbau als der typischen Bauform des Mietwohnungsbaus geprägt. Auch im Jahre 1987 dürfte diese Entwicklung noch nicht beendet sein.

— Im Wohnungsbestand erreichten die Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen ein hohes Niveau. Mit Bauleistungen in Höhe von 55 Mrd. DM betrug ihr Anteil am Wohnungsbauvolumen im Jahre 1986 fast 50 %. Zur Befriedigung geänderter und sich weiter ändernder Ansprüche an den Wohnraum und zur dauerhaften Sicherung der Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes werden auch künftig Maßnahmen der Bestandspflege eine wichtige Rolle spielen.

— Die „Wohnkaufkraft", gemessen an den verfügbaren Realeinkommen der Haushalte, hat 1986 um rd. 5 % zugenommen und wird auch 1987 steigen. Damit hat sich die Einkommensposition der Mieterhaushalte nach realen Einbußen in den Vorjahren wieder deutlich verbessert, so daß die Haushalte die Mietausgaben leichter aufbringen können.

— Die weitgehende Entspannung auf den Wohnungsmärkten und die sich abzeichnende demographische Entwicklung haben zu einer verstärkten Auseinandersetzung über die künftigen Perspektiven des Wohnungsmarktes geführt. Auch wenn man davon ausgehen kann, daß Phasen eines allgemeinen Wohnungsmangels nicht mehr zu erwarten sind, darf nicht übersehen werden, daß auch in Zukunft die Dynamik wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse auf die Wohnungsmärkte ausstrahlen wird. Die Erfahrung zeigt, daß steigende Realeinkommen immer auch zu höheren Wohnansprüchen führen. Es ist daher zu erwarten, daß es auch in Zukunft Schwankungen zwischen Angebotsüberhängen und partiellen Angebots-

Tabelle 1
(zu Nr. 7)

Entwicklung der Fertigstellungen 1980 bis 1986

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen in neuerrichteten Wohngebäuden			
	insgesamt	davon in		
		Einfamilienhäusern	Zweifamilienhäusern	Mehrfamilienhäusern
1980	363 094	160 347	88 720	114 027
1981	337 968	129 729	90 318	117 921
1982	315 336	101 558	87 400	126 378
1983	312 217	88 150	78 924	145 143
1984	366 816	93 477	82 150	190 829
1985	284 438	83 668	68 068	132 702
1986	227 721	79 627	61 798	86 296

engpässen auf den Wohnungsmärkten geben wird, da sich das Wohnungsangebot nur mit zeitlicher Verzögerung stärkeren Nachfrageschwankungen anpassen kann, die oft sehr rasch eintreten. An dieser Grundstruktur des Wohnungsmarktes wird sich auch in Zukunft nichts ändern.

8. Die Unsicherheiten über die künftige Wohnungsmarktentwicklung werden durch die mangelhafte Datenbasis noch verschärft. So haben die Verschiebung der zunächst für 1981 und dann für 1983 vorgesehenen Volks- und Wohnungszählung, die schließlich erst 1987 durchgeführt werden konnte, sowie die damit verbundene Verschiebung der nächsten Wohnungsstichprobe zu einem erheblichen Defizit an Grunddaten zur Wohnungsversorgung geführt. Schwierigkeiten gab es auch bei der Durchführung und zügigen Aufbereitung anderer Statistiken mit wohnungsbezogenen Angaben. So war die vollständige Aufbereitung der im Rahmen des Mikrozensus 1985 erhobenen Daten zur Wohnsituation der privaten Haushalte bisher nicht möglich. Gleichwohl erlauben die vorliegenden Teilinformationen tendenzielle Aussagen über die Entwicklung der Mieten und der Wohnverhältnisse.

9. Angesichts der Normalisierung des Wohnungsmarktgeschehens konnten immer mehr Mieter die Erfahrung machen, daß die Marktmieten wesentlich langsamer stiegen als noch zu Beginn der 80er Jahre und daß Vermieter sogar zu Preisnachlässen bereit waren. So verlangsamte sich der Anstieg des Mietenindex in den vergangenen Jahren zunehmend. Die Mietsteigerungsrate nahm von 5,4% im Jahre 1983 kontinuierlich ab und betrug 1986 nur noch 2,0%. 1987 wird der Anstieg sogar unter 2% liegen. Dies ist der geringste Mietenanstieg seit Bestehen der amtlichen Mietenstatistik (Nr. 14).

Dabei ist jedoch zu beachten, daß der Mietenindex als Teil des vom Statistischen Bundesamt berechneten Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte [1]) und als reiner Preisindex

- keine Aussagen darüber zuläßt, wie sich bei geänderten Einkommensverhältnissen oder bei qualitativen Veränderungen die Mietbelastung der Haushalte verändert hat,
- regional unterschiedliche Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten wegen einer zu geringen Anzahl von erfaßten Haushalten nicht wiedergeben kann,
- Knappheitssituationen auf dem Wohnungsmarkt, die sich zunächst in den Neuvertragsmieten auswirken, erst mit Zeitverzögerung abbildet, da der Mietenindex wie der Wohnungsmarkt „bestandsorientiert" ist.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion — Mietsteigerungen und Aussagekraft des Mietenindex — (Drucksache 10/4598 vom 19. Dezember 1985) die Grenzen der Aussagefähigkeit des Mietenindex ausführlich erläutert.

[1]) Im folgenden kurz: „Preisindex für die Lebenshaltung".

III. Mietenpolitik in der sozialen Marktwirtschaft

10. Leitbild der Wohnungs- und Mietenpolitik der Bundesregierung ist eine marktwirtschaftlich organisierte und sozial abgesicherte Wohnungsversorgung. Dies bedeutet, daß der Markt als leistungsfähigste Organisationsform auch für die Produktion und die Verteilung von Wohnungen eingesetzt wird. Staatliche Interventionen beschränken sich auf die Korrektur derjenigen Ergebnisse, die im Sinne sozialstaatlicher Zielsetzungen nicht akzeptiert werden können.

Die Bundesregierung hat sich bei ihrer Mietenpolitik von folgenden Grundsätzen und Tatsachen leiten lassen:

Wesentliche Voraussetzungen einer guten Wohnungsversorgung zu angemessenen Mieten sind rechtliche Rahmenbedingungen, die dem doppelten Charakter der Wohnung unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Die Bundesregierung bekennt sich zu einem gerechten Interessenausgleich zwischen den schutzwürdigen Belangen der Mieter und den Eigentumsrechten der Vermieter. Dies bedeutet, daß eine Einschränkung der Vertragsfreiheit insoweit unvermeidlich ist, als der soziale Schutz des Mieters vor ungerechtfertigter Kündigung und willkürlicher Mieterhöhung dies erfordert. Es bedeutet aber auch, daß von zu weitgehenden Mieterschutzbestimmungen, die die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen, abgesehen werden muß. Da Investitionen im Wohnungssektor mit einer hohen Kapitalbindung und regelmäßig erst später einsetzenden Gewinnen verbunden sind, ist das Vertrauen der Investoren in die Stabilität der für sie wichtigen Rahmenbedingungen von besonderer Bedeutung.

11. Aufgabe der Wohnungspolitik ist es daher, mit ihren Rahmensetzungen ein nachfragegerechtes Investitionsverhalten zu ermöglichen und zugleich die schutzwürdigen Belange der Mieter zu sichern. Dies bedeutet auch, die Informationsfunktion der Mieten für Mieter und Vermieter anzuerkennen und eine hinreichend freie Mietpreisvereinbarung zuzulassen. Auf einem freien Wohnungsmarkt signalisieren die Mieten als Knappheitsindikatoren Angebotsengpässe oder -überschüsse und führen so zu einem marktgerechten Investitionsverhalten im Neubau und im Bestand. Sie zeigen zugleich den Mietern die unterschiedlichen Kosten des Wohnens an und führen damit zu einer Verteilung der Wohnungen, die der Nachfrage der Haushalte am besten entspricht. Jeder Versuch, die Mieten durch gesetzliche Regelungen künstlich niedrig zu halten, führt zu Verzerrungen auf dem Mietwohnungsmarkt mit schlechteren Verteilungsergebnissen, verschärft auf mittlere Sicht durch Angebotsverknappungen die Probleme der Mieter insgesamt und erzeugt Subventionsdruck. Die Bundesregierung hat dieser grundlegenden Bedeutung der Mieten Rechnung getragen und Ende 1982 die Verfahren zur Anpassung der Mieten an die Marktmieten erleichtert und flexibler gestaltet (Nr. 16).

Der zentralen Rolle des Mietrechts für eine gute Wohnungsversorgung und marktgerechte Erträge steht auf der anderen Seite seine Schutzfunktion für Mieter gegenüber. Es geht um einen gerechten Ausgleich

der Interessen von Mietern und Vermietern. Der Wandel vom Vermieter- zum Mietermarkt hat die Stellung des Mieters sowohl beim Neuabschluß als auch bei laufenden Mietverträgen nachhaltig verbessert und ihm eine günstige Position gegenüber dem Vermieter gesichert. Die These, daß ein hohes Wohnungsangebot der beste Mieterschutz ist, wurde zur erlebten Erfahrung.

Wesentlich bleibt, daß die Mieter über ihre im Mietrecht verankerten Schutzrechte informiert sind. Nur wenn sie ihre Rechte kennen und diese wahrnehmen, wird die Schutzfunktion des Mietrechts wirksam. Die Bundesregierung mißt daher der gründlichen und umfassenden Information der Mieter über ihre Rechte eine hohe Bedeutung bei und sieht hier eine wichtige Aufgabe für die wohnungswirtschaftlichen Verbände.

12. Bei weitgehend freier Mietpreisbildung können sich auf dem Wohnungsmarkt auch Mieten bilden, die von einkommensschwächeren Haushalten nicht bezahlt werden können. Daher ist es im Rahmen einer sozialen Wohnungspolitik unerläßlich, hier für einen Ausgleich zu sorgen. Das Wohngeld ist als Beitrag zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens für einkommensschwächere Haushalte unverzichtbarer Bestandteil der Wohnungspolitik der Bundesregierung.

IV. Mietenindex und Preisindex für die Lebenshaltung

13. Der Mietenindex bildet reine Preisveränderungen für den Ausgabenbereich Wohnungsnutzung ab. Veränderungen des Mietniveaus aufgrund verbesserter Wohnqualität und größerer Wohnfläche werden nicht berücksichtigt. Der Mietenindex liefert Durchschnittsergebnisse für das gesamte Bundesgebiet. Die besondere Situation einzelner Teilmärkte kann er nur begrenzt wiedergeben.

Der Mietenindex weist einzelne statistisch-methodische Lücken auf, die sich im Laufe der Zeit zwangsläufig ergeben haben. Das Statistische Bundesamt und die Bundesregierung sind bemüht, den Mietenindex und seine Aussagefähigkeit insgesamt zu verbessern. Im Konzept des Statistischen Bundesamtes ist vorgesehen

- neue Wohnungstypen aufzunehmen,
- die Zahl der Berichtswohnungen auf über 20 000 zu erhöhen,
- Preisänderungen anläßlich von Modernisierungsmaßnahmen und bei Mieterwechsel besser zu erfassen,
- die Preisentwicklung von Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus, die aus der Sozialbindung fallen, darzustellen sowie
- die regionale Repräsentativität zu erhöhen.

Diese Bestrebungen werden allerdings dadurch wesentlich erschwert, daß nur mit großen Schwierigkeiten Mieter zur laufenden Auskunftserteilung für den Mietenindex gewonnen werden können.

14. Es wurde bereits darauf hingewiesen (Nr. 4), daß im Jahre 1986 die allgemeine Mietenentwicklung mit 2,0% den geringsten Anstieg seit Bestehen des Mietenindex im Jahre 1962 aufwies und daß dieser Wert 1987 nochmals unterboten werden wird. Zugleich wurde infolge der Verbilligung der Energiepreise und durch eine konsequente Stabilitätspolitik die Entwicklung der Lebenshaltungskosten von 3,3% im Jahre 1983 auf −0,2% im Jahre 1986 und +0,2% im Jahresverlauf bis Oktober 1987 zurückgeführt.

Wenn im Berichtszeitraum der Rückgang der Mietsteigerungsraten von einer noch günstigeren Entwicklung der Lebenshaltungskosten übertroffen wurde (Tabelle 2), so ist es nicht sachgerecht, daraus negative Schlußfolgerungen zur Mietenentwicklung abzuleiten. Die Entwicklung des Preisindex für die

Tabelle 2
(zu Nr. 14)

Mietenindex und Preisindex für die Lebenshaltung
(Basis 1980 = 100)

Jahr	Preisindex für die Lebenshaltung		Mietenindex	
	1980 = 100	Steigerung gegen Vorjahr in %	1980 = 100	Steigerung gegen Vorjahr in %
1980	100	*5,4*	100	*4,9*
1981	106,3	*6,3*	104,4	*4,4*
1982	111,9	*5,3*	109,7	*5,1*
1983	115,6	*3,3*	115,6	*5,4*
1984	118,4	*2,4*	120,0	*3,8*
1985	121,0	*2,2*	123,9	*3,2*
1986	120,7	*−0,2*	126,4	*2,0*
Januar bis Oktober 1987	121,1	*0,2*	129,3	*1,8*

Quelle: Fachserie 17, Reihe 7, „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung", Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Lebenshaltung wurde auch durch die sinkenden Energiepreise geprägt. Diese haben die Mieter zusätzlich entlastet, da sie den Anstieg der Nebenkosten, der „zweiten Miete", entscheidend gehemmt haben.

15. Der im Berichtszeitraum anhaltende Rückgang der Steigerungsraten bei den Wohnungsmieten vollzog sich in allen Teilbereichen des Wohnungsbestandes. Dabei haben sich die Mieten in den einzelnen Sektoren — ausgehend von unterschiedlichem Indexniveau — weitgehend parallel entwickelt.

Gemessen an den Indexwerten mit dem Basisjahr 1980

— weisen die Mieten für Altbauwohnungen nur noch geringe Steigerungen auf,

— haben sich die Mieten im Sozialwohnungsbestand noch weniger erhöht und

— verliefen die Mieterhöhungen im freifinanzierten Wohnungsneubau besonders moderat.

Im Verlauf des Jahres 1987 blieben die Steigerungsraten in allen Teilmärkten nahezu unverändert gering. Die Mietsteigerungen im Neubau (freifinanzierter Wohnungsneubau und sozialer Wohnungsbau) bewegten sich mit 1,5% auf einem historischen Tiefstand. Lediglich die Altbaumieten stiegen mit 2,4% etwas stärker.

IV.1. Mietenentwicklung im nicht preisgebundenen Bestand

16. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es rd. 10 Mio. Wohnungen, die keinen gesetzlichen Mietpreisbindungen unterworfen sind. Davon sind über die Hälfte Neubauwohnungen (nach 1948 fertiggestellt). Für diesen Wohnungsbestand wurden mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen (Nr. 6) mit Wirkung vom 1. Januar 1983 die mietrechtlichen Rahmenbedingungen geändert.

Besonders umstritten war die zum Schutz der Mieter vor sprunghaften Mieterhöhungen eingeführte Regelung, wonach Mieterhöhungen innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren die Grenze von 30% nicht überschreiten dürfen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 MHG). Diese „Kappungsgrenze" für Mieterhöhungen nach dem Vergleichsmietensystem wurde von den Kritikern des Gesetzes polemisch und sachlich unzutreffend als „Mieterhöhungsklausel" dargestellt. Wie die Erfahrungen mit dem neuen Mietrecht belegen, waren die gegen das neue Mietrecht vorgetragenen Bedenken unbegründet (Nr. 23).

Seit dem Jahre 1974 liegt der Anstieg der Mieten für Altbauwohnungen über der allgemeinen Mietsteigerungsrate. Diese überwiegend auf das niedrigere Ausgangsniveau der Mieten in Altbauwohnungen und die Betriebskostensteigerungen zurückzuführende Entwicklung hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Der Abstand zwischen den Steigerungsraten im Altbau und im freifinanzierten Neubau hat sich aber im Berichtszeitraum kontinuierlich verringert; er betrug im Oktober 1987 nur noch 1,0 Prozentpunkte.

Ein Teil der Mietsteigerungen im Altbaubestand dürfte auf geänderte Wohnpräferenzen und auf einen verstärkten Nachfragedruck auf Wohnungen unterer Preislagen zurückzuführen sein. Nachdem der Mietanpassungsbedarf der Vorjahre abgebaut war (Tabelle 3), folgten auch die Mieten im Altbaubestand der durch den fortschreitenden Entspannungsprozeß auf den Wohnungsmärkten gekennzeichneten Mietenentwicklung.

Tabelle 3
(zu Nr. 16)

Entwicklung des Preisindexes für die gesamte Lebenshaltung sowie der Mieten im Altbau und freifinanzierten Neubau

(Veränderung in %)

Jahr	Preisindex für die gesamte Lebenshaltung	Mietenindex	
		Altbauwohnungen	freifinanzierter Neubau
1983	3,3	6,2	4,0
1984	2,4	4,5	3,2
1985	2,2	3,7	2,2
1986	−0,2	2,8	1,7
Januar bis Oktober 1987	0,1	2,4	1,4

Quelle: Fachserie 17, Reihe 7, „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung", Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

In der mietenpolitischen Diskussion und in der Öffentlichkeit werden die Aussagekraft des Mietenindex mit dem Hinweis auf Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen in Zweifel gezogen. Besonders bei Altbauwohnungen, in denen naturgemäß die meisten Modernisierungen durchgeführt werden, führen die Differenzen zwischen tatsächlicher Mietenentwicklung nach Modernisierung und der allgemeinen Mietenentwicklung des Mietenindex zu Mißverständnissen. Da der Mietenindex als Preisindex grundsätzlich nur Mietpreisänderungen bei gleichbleibender Qualität Wohnungen erfassen soll, kommen zu den allgemeinen Preiswirkungen die Mieterhöhungen infolge von Modernisierungen hinzu.

17. Im Mietenindex kommt nicht zum Ausdruck, daß bei Erst- und Wiedervermietungen je nach Region, Wohnraumart und Ausstattungsklasse zum Teil erheblich stärkere Steigerungen zu verzeichnen sind. Da eine amtliche Erfassung dieser Daten nicht erfolgt, geben nur die unsystematischen und mit statistischen Mängeln behafteten Erhebungen des Ring Deutscher Makler (RDM) Hinweise über aktuelle Mietbewegungen.

Nach diesen Erhebungen zeigen die Mieten bei der Wiedervermietung freigewordener Wohnungen und

bei der Erstvermietung von Neubauwohnungen im I. Quartal 1987 wieder eine insgesamt leichte Aufwärtstendenz, nachdem sie in den Vorjahren weitgehend stagnierten oder sogar rückläufig waren. In regionaler Differenzierung weisen die süddeutschen Städte überdurchschnittliche Mietveränderungen auf. In den norddeutschen Städten hingegen sind die Mieten nur unterdurchschnittlich angestiegen.

Eine ähnliche Entwicklung im Süden zeigen auch die Maklerzahlen für Erstvermietungen fertiggestellter Wohnungen. Bei Quadratmetermieten um 10,— DM der Wohnungen in guten Wohnlagen liegen die Erstvertragsmieten in den süddeutschen Städten um fast 10% über dem Vorjahresniveau. Demgegenüber haben sich die Neuvertragsmieten der norddeutschen Städte in dieser Kategorie nur geringfügig (+1%) erhöht. Allerdings bewegen sich im Norden diese Quadratmetermieten bereits seit Beginn der 80er Jahre auf dem Niveau von 10,— DM/m^2, während im Süden dieses Marktpreisniveau erst allmählich erreicht wurde.

Auffällig ist, daß in dem für Wohnungssuchende besonders wichtigen Marktsegment der Wohnungen mit mittlerem Wohnwert in allen Baualtersklassen die Mieten in den norddeutschen Städten seit 1984 stagnieren oder leicht sinken, im Süden hingegen um rd. 2% p. a. steigen. Hier findet die stärkere Wachstumsdynamik ihren Niederschlag.

Die vom Ring Deutscher Makler ermittelten Daten weisen aus, daß die Mietsteigerungen in den Wohnungskategorien „mittlerer und guter Wohnwert" aller Baualtersklassen in den Großstädten mit über 500000 Einwohnern 1987 deutlich unter dem Durchschnitt aller Städte blieben, während in den Städten mit 100000 bis 500000 Einwohnern überdurchschnittliche Steigerungsraten zu verzeichnen sind. Dabei liegt allerdings das Mietenniveau der kleineren Städte deutlich unter dem der Großstädte.

Insgesamt bewegten sich im Jahre 1987 die Preiserhöhungen je nach Wohnwertklasse, Baualter, Stadtgröße und Region zwischen 0,10 DM und 0,50 DM pro m^2 über den Mieten des Vorjahres.

IV.2. Mietenentwicklung im Sozialwohnungsbestand

18. Die Entwicklung des Teilindex für die Mieten der Sozialwohnungen ist im Berichtszeitraum nicht ausschließlich von mietsteigernden Faktoren bestimmt worden; in Teilen des Sozialwohnungsbestandes ist es auch zu Mietsenkungen gekommen.

Mietsteigernd haben gewirkt:

— Die Inanspruchnahme der Erhöhung der Instandhaltungspauschalen gemäß § 28 der Zweiten Berechnungsverordnung zum 1. August 1984 um rd. 0,30 DM pro Monat und pro m^2,

— der planmäßige Fortfall von Subventionen in einzelnen Förderungsjahrgängen (Auswirkungen der Förderungsdegression und des Fortfalls der Grundsteuervergünstigung),

— weitere Betriebskostenerhöhungen, insbesondere bei den Gebühren für kommunale Versorgungsleistungen.

Entlastend oder mindestens stabilisierend haben gewirkt:

— Die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt, die bei Anschlußfinanzierungen oder Umfinanzierungen zu einer Senkung der in die Kostenmiete eingehenden Kapitalkosten geführt hat,

— die Nachsubventionierungsmaßnahmen von Ländern im neueren Sozialwohnungsbestand,

— „Mietverzichte" der Vermieter in Wohnanlagen mit Vermietungsproblemen,

— die weitgehende Konstanz der Anfangsmieten der — allerdings zahlenmäßig immer weniger ins Gewicht fallenden — neuesten Mietsozialwohnungen, die zusätzlich in die Mietenerhebungen eingehen.

Die entlastend wirkenden Faktoren sind insbesondere im Jahre 1986 zum Tragen gekommen. Dabei ist deutlich geworden, daß das im Berechnungsrecht verankerte Kostenmietprinzip den Vermietern keine Garantie dafür gibt, daß sie die Kostenmieten am Wohnungsmarkt tatsächlich realisieren können.

Ab 1987 sind die Vermieter von Sozialwohnungen gehalten, die Betriebskosten aus der Sozialmiete herauszunehmen und gesondert abzurechnen. Anfängliche Befürchtungen der Wohnungswirtschaft, diese Maßnahme werde zu großen Schwierigkeiten führen, haben sich nicht bestätigt. Auf die Entwicklung des Teilindex für die Mieten der Sozialwohnungen hat sie keinen nennenswerten Einfluß, da im Index weiterhin Bruttokaltmieten, also nunmehr die Sozialmieten zuzüglich der gesondert abgerechneten Betriebskosten, erfaßt werden.

V. Wohnungsmieten und Mietnebenkosten

19. Der Mietenindex gibt die Entwicklung der Bruttokaltmiete wieder, in der auch die auf die Mieter umgelegten Gebühren für kommunale Dienstleistungen enthalten sind. Der Anteil der kommunalen Gebühren an der Bruttokaltmiete liegt bei durchschnittlich 10 bis 15%; dies entspricht einem Betrag von etwa 0,80 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Die Mietenentwicklung ist in den vergangenen Jahren in unterschiedlichem Maße vom Anstieg der kommunalen Gebühren beeinflußt worden. Während 1984 und 1985 die Gebühren für kommunale Dienstleistungen im Vorjahresvergleich etwa parallel zum allgemeinen Mietenanstieg zunahmen, ist seit 1986 wieder ein überproportionaler Anstieg dieser Gebühren zu verzeichnen (Tabelle 4). In den ersten acht Monaten des Jahres 1987 betrug der Anstieg für Müllabfuhr bei ortsüblicher Abnahmemenge 5,4%, für die Straßenreinigung 2,5% gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die Abwasserbeseitigung verteuerte sich im gleichen Zeitraum um 4,3% und der Wasserpreis um 2,5%. In den Steigerungen der Abwasser- und Müllbeseitigung finden auch gestiegene Umweltschutzanforderungen ihren Niederschlag.

Tabelle 13
(zu Nr. 58)

Bearbeitungsfälle der Bewilligungsstellen für Wohngeld

Gegenstand der Nachweisung	Wohngeld insgesamt			Mietzuschuß			Lastenzuschuß		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986
	Anzahl								
Erledigte Bearbeitungsfälle in 1 000	3 037	2 933	3 937	2 843	2 749	3 644	194	184	293
davon in %									
Erstanträge	16,1	17,4	19,0	16,3	17,6	18,8	12,7	14,6	21,4
Wiederholungsanträge	56,6	55,5	50,3	56,5	55,6	50,6	58,4	55,2	46,4
Erhöhungsanträge	1,5	1,5	5,8	1,4	1,5	5,9	1,7	2,1	4,7
Berichtigungen	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8	2,7	3,1	2,8	2,7
Aufhebungen, Rückforderungen	5,5	5,7	4,7	5,7	6,0	5,0	1,5	1,6	1,2
Ablehnungen	17,3	17,0	17,5	16,9	16,6	17,0	22,5	23,7	23,6

wendenden Verfahren verursachen überdies einen großen Verwaltungsaufwand. Allein Ende 1986 erhielten rd. 567 000 Haushalte (Nr. 50) außer Wohngeld auch Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge.

Seit langem wird daher eine Verwaltungsvereinfachung bei der Wohngeldgewährung für Antragberechtigte angestrebt, die Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge erhalten (vgl. z. B. Wohngeld- und Mietenbericht 1979, Nr. 43f.). Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen (Drucksache 10/3475, S. 4).

61. Im Bundesbauministerium ist der Entwurf eines Gesetzes zur vereinfachten, im Ergebnis kostenneutralen Wohngeldgewährung an Bezieher der angeführten Hilfen erarbeitet worden. Nach dem Entwurf soll dieser Personenkreis einen individuellen Wohngeldanspruch behalten. Das Wohngeld soll aber als Pauschale gewährt werden, deren Höhe nach einem Vomhundertsatz (ca. 50%, vgl. Nr. 36) der anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft bemessen wird. Diese Pauschale soll zugleich mit der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge durch einen Bescheid bewilligt und mit diesen Leistungen zusammen in einem Betrag ausgezahlt werden. Ein Wohngeldantrag würde insoweit nicht mehr erforderlich sein. Die Wohngeldstelle braucht nicht mehr tätig zu werden, eine besondere Mieten- und Einkommensermittlung nach dem WoGG entfiele. Für den einzelnen Hilfeempfänger, der nur noch einen „Ansprechpartner" haben soll, würde sich durch die Pauschalierung die Summe aus Wohngeld und Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge nicht ändern.

62. Das in dem Entwurf vorgeschlagene Verfahren wurde von Mitte Juni bis Ende Oktober 1987 einem Praxistest durch Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgebehörden unterzogen. Die kommunalen Spitzenverbände waren beteiligt. Bundesweit (ausgenommen Berlin) nahmen 28 Gebietskörperschaften an diesem Test teil, darunter acht kreisfreie Städte, vier Landkreise und 16 kreisangehörige Gemeinden. Die Abschlußberichte werden ausgewertet, sobald sie vollständig vorliegen.

Erkenntnisse über

- die Praktikabilität der vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung,
- die bei Wohngeldstellen, Sozialämtern und Kriegsopferfürsorgestellen insgesamt zu erzielende Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie über
- Erleichterungen für die auf Wohngeld und auf Leistungen der Sozialhilfe- oder Kriegsopferfürsorge angewiesenen Bürger

werden in die weiteren Überlegungen einfließen.

Anlagen zum Wohngeld- und Mietenbericht 1987

I. Rechtsgrundlagen und Vorberichte

Anlage 1
(zu Nr. 1)

Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Wohngeld

Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1421, 1661).

Wohngeldverordnung (WoGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1985 (BGBl. I S. 2022).

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz (WoGVwV 1986) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1985 (Bundesanzeiger Nr. 205 vom 31. Oktober 1985, Beilage 205 a).

Erstes Buch Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil — vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 1987 (BGBl. I S. 1585).

Zehntes Buch Sozialgesetzbuch — Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten — vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469, 2218), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1532).

Anlage 2
(zu Nr. 2)

Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte

Jahr	Drucksache	Ausschuß-drucksache	Tag der abschließenden Behandlung im Plenum des Deutschen Bundestages
1966	V/796	V/1687	11. Mai 1967
1967	V/2399	V/4152	13. Mai 1969
1970	VI/378	VI/1325	4. November 1970
1971	VI/3237		(formell nicht abschließend behandelt)
1972	7/651	7/1833	2. April 1974
1974	7/1563	7/1833	2. April 1974
1975	7/4460	7/5012	23. Juni 1976
1977	8/707		(im zuständigen Bundestagsausschuß zusammen mit der 4. Wohngeldnovelle behandelt)
1979	8/3528	8/4011	22. Mai 1980
1981	9/1242	9/2355	(formell nicht abschließend behandelt)
1983	10/854	10/1144	6. April 1984
1985	10/3222	10/3475	20. Juni 1985

Lebenshaltung wurde auch durch die sinkenden Energiepreise geprägt. Diese haben die Mieter zusätzlich entlastet, da sie den Anstieg der Nebenkosten, der „zweiten Miete", entscheidend gehemmt haben.

15. Der im Berichtszeitraum anhaltende Rückgang der Steigerungsraten bei den Wohnungsmieten vollzog sich in allen Teilbereichen des Wohnungsbestandes. Dabei haben sich die Mieten in den einzelnen Sektoren — ausgehend von unterschiedlichem Indexniveau — weitgehend parallel entwickelt.

Gemessen an den Indexwerten mit dem Basisjahr 1980

— weisen die Mieten für Altbauwohnungen nur noch geringe Steigerungen auf,

— haben sich die Mieten im Sozialwohnungsbestand noch weniger erhöht und

— verliefen die Mieterhöhungen im freifinanzierten Wohnungsneubau besonders moderat.

Im Verlauf des Jahres 1987 blieben die Steigerungsraten in allen Teilmärkten nahezu unverändert gering. Die Mietsteigerungen im Neubau (freifinanzierter Wohnungsneubau und sozialer Wohnungsbau) bewegten sich mit 1,5% auf einem historischen Tiefstand. Lediglich die Altbaumieten stiegen mit 2,4% etwas stärker.

IV.1. Mietenentwicklung im nicht preisgebundenen Bestand

16. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es rd. 10 Mio. Wohnungen, die keinen gesetzlichen Mietpreisbindungen unterworfen sind. Davon sind über die Hälfte Neubauwohnungen (nach 1948 fertiggestellt). Für diesen Wohnungsbestand wurden mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen (Nr. 6) mit Wirkung vom 1. Januar 1983 die mietrechtlichen Rahmenbedingungen geändert.

Besonders umstritten war die zum Schutz der Mieter vor sprunghaften Mieterhöhungen eingeführte Regelung, wonach Mieterhöhungen innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren die Grenze von 30% nicht überschreiten dürfen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 MHG). Diese „Kappungsgrenze" für Mieterhöhungen nach dem Vergleichsmietensystem wurde von den Kritikern des Gesetzes polemisch und sachlich unzutreffend als „Mieterhöhungsklausel" dargestellt. Wie die Erfahrungen mit dem neuen Mietrecht belegen, waren die gegen das neue Mietrecht vorgetragenen Bedenken unbegründet (Nr. 23).

Seit dem Jahre 1974 liegt der Anstieg der Mieten für Altbauwohnungen über der allgemeinen Mietsteigerungsrate. Diese überwiegend auf das niedrigere Ausgangsniveau der Mieten in Altbauwohnungen und die Betriebskostensteigerungen zurückzuführende Entwicklung hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Der Abstand zwischen den Steigerungsraten im Altbau und im freifinanzierten Neubau hat sich aber im Berichtszeitraum kontinuierlich verringert; er betrug im Oktober 1987 nur noch 1,0 Prozentpunkte.

Ein Teil der Mietsteigerungen im Altbaubestand dürfte auf geänderte Wohnpräferenzen und auf einen verstärkten Nachfragedruck auf Wohnungen unterer Preislagen zurückzuführen sein. Nachdem der Mietanpassungsbedarf der Vorjahre abgebaut war (Tabelle 3), folgten auch die Mieten im Altbaubestand der durch den fortschreitenden Entspannungsprozeß auf den Wohnungsmärkten gekennzeichneten Mietenentwicklung.

Tabelle 3
(zu Nr. 16)

Entwicklung des Preisindexes für die gesamte Lebenshaltung sowie der Mieten im Altbau und freifinanzierten Neubau

(Veränderung in %)

Jahr	Preisindex für die gesamte Lebenshaltung	Mietenindex	
		Altbauwohnungen	freifinanzierter Neubau
1983	3,3	6,2	4,0
1984	2,4	4,5	3,2
1985	2,2	3,7	2,2
1986	−0,2	2,8	1,7
Januar bis Oktober 1987	0,1	2,4	1,4

Quelle: Fachserie 17, Reihe 7, „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung", Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

In der mietenpolitischen Diskussion und in der Öffentlichkeit werden die Aussagekraft des Mietenindex mit dem Hinweis auf Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen in Zweifel gezogen. Besonders bei Altbauwohnungen, in denen naturgemäß die meisten Modernisierungen durchgeführt werden, führen die Differenzen zwischen tatsächlicher Mietenentwicklung nach Modernisierung und der allgemeinen Mietenentwicklung des Mietenindex zu Mißverständnissen. Da der Mietenindex als Preisindex grundsätzlich nur Mietpreisänderungen bei gleichbleibender Qualität Wohnungen erfassen soll, kommen zu den allgemeinen Preiswirkungen die Mieterhöhungen infolge von Modernisierungen hinzu.

17. Im Mietenindex kommt nicht zum Ausdruck, daß bei Erst- und Wiedervermietungen je nach Region, Wohnraumart und Ausstattungsklasse zum Teil erheblich stärkere Steigerungen zu verzeichnen sind. Da eine amtliche Erfassung dieser Daten nicht erfolgt, geben nur die unsystematischen und mit statistischen Mängeln behafteten Erhebungen des Ring Deutscher Makler (RDM) Hinweise über aktuelle Mietbewegungen.

Nach diesen Erhebungen zeigen die Mieten bei der Wiedervermietung freigewordener Wohnungen und

bei der Erstvermietung von Neubauwohnungen im I. Quartal 1987 wieder eine insgesamt leichte Aufwärtstendenz, nachdem sie in den Vorjahren weitgehend stagnierten oder sogar rückläufig waren. In regionaler Differenzierung weisen die süddeutschen Städte überdurchschnittliche Mietveränderungen auf. In den norddeutschen Städten hingegen sind die Mieten nur unterdurchschnittlich angestiegen.

Eine ähnliche Entwicklung im Süden zeigen auch die Maklerzahlen für Erstvermietungen fertiggestellter Wohnungen. Bei Quadratmetermieten um 10,— DM der Wohnungen in guten Wohnlagen liegen die Erstvertragsmieten in den süddeutschen Städten um fast 10% über dem Vorjahresniveau. Demgegenüber haben sich die Neuvertragsmieten der norddeutschen Städte in dieser Kategorie nur geringfügig (+1%) erhöht. Allerdings bewegen sich im Norden diese Quadratmetermieten bereits seit Beginn der 80er Jahre auf dem Niveau von 10,— DM/m², während im Süden dieses Marktpreisniveau erst allmählich erreicht wurde.

Auffällig ist, daß in dem für Wohnungssuchende besonders wichtigen Marktsegment der Wohnungen mit mittlerem Wohnwert in allen Baualtersklassen die Mieten in den norddeutschen Städten seit 1984 stagnieren oder leicht sinken, im Süden hingegen um rd. 2% p. a. steigen. Hier findet die stärkere Wachstumsdynamik ihren Niederschlag.

Die vom Ring Deutscher Makler ermittelten Daten weisen aus, daß die Mietsteigerungen in den Wohnungskategorien „mittlerer und guter Wohnwert" aller Baualtersklassen in den Großstädten mit über 500 000 Einwohnern 1987 deutlich unter dem Durchschnitt aller Städte blieben, während in den Städten mit 100 000 bis 500 000 Einwohnern überdurchschnittliche Steigerungsraten zu verzeichnen sind. Dabei liegt allerdings das Mietenniveau der kleineren Städte deutlich unter dem der Großstädte.

Insgesamt bewegten sich im Jahre 1987 die Preiserhöhungen je nach Wohnwertklasse, Baualter, Stadtgröße und Region zwischen 0,10 DM und 0,50 DM pro m² über den Mieten des Vorjahres.

IV.2. Mietenentwicklung im Sozialwohnungsbestand

18. Die Entwicklung des Teilindex für die Mieten der Sozialwohnungen ist im Berichtszeitraum nicht ausschließlich von mietsteigernden Faktoren bestimmt worden; in Teilen des Sozialwohnungsbestandes ist es auch zu Mietsenkungen gekommen.

Mietsteigernd haben gewirkt:

- Die Inanspruchnahme der Erhöhung der Instandhaltungspauschalen gemäß § 28 der Zweiten Berechnungsverordnung zum 1. August 1984 um rd. 0,30 DM pro Monat und pro m²,
- der planmäßige Fortfall von Subventionen in einzelnen Förderungsjahrgängen (Auswirkungen der Förderungsdegression und des Fortfalls der Grundsteuervergünstigung),
- weitere Betriebskostenerhöhungen, insbesondere bei den Gebühren für kommunale Versorgungsleistungen.

Entlastend oder mindestens stabilisierend haben gewirkt:

- Die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt, die bei Anschlußfinanzierungen oder Umfinanzierungen zu einer Senkung der in die Kostenmiete eingehenden Kapitalkosten geführt hat,
- die Nachsubventionierungsmaßnahmen von Ländern im neueren Sozialwohnungsbestand,
- „Mietverzichte" der Vermieter in Wohnanlagen mit Vermietungsproblemen,
- die weitgehende Konstanz der Anfangsmieten der — allerdings zahlenmäßig immer weniger ins Gewicht fallenden — neuesten Mietsozialwohnungen, die zusätzlich in die Mietenerhebungen eingehen.

Die entlastend wirkenden Faktoren sind insbesondere im Jahre 1986 zum Tragen gekommen. Dabei ist deutlich geworden, daß das im Berechnungsrecht verankerte Kostenmietprinzip den Vermietern keine Garantie dafür gibt, daß sie die Kostenmieten am Wohnungsmarkt tatsächlich realisieren können.

Ab 1987 sind die Vermieter von Sozialwohnungen gehalten, die Betriebskosten aus der Sozialmiete herauszunehmen und gesondert abzurechnen. Anfängliche Befürchtungen der Wohnungswirtschaft, diese Maßnahme werde zu großen Schwierigkeiten führen, haben sich nicht bestätigt. Auf die Entwicklung des Teilindex für die Mieten der Sozialwohnungen hat sie keinen nennenswerten Einfluß, da im Index weiterhin Bruttokaltmieten, also nunmehr die Sozialmieten zuzüglich der gesondert abgerechneten Betriebskosten, erfaßt werden.

V. Wohnungsmieten und Mietnebenkosten

19. Der Mietenindex gibt die Entwicklung der Bruttokaltmiete wieder, in der auch die auf die Mieter umgelegten Gebühren für kommunale Dienstleistungen enthalten sind. Der Anteil der kommunalen Gebühren an der Bruttokaltmiete liegt bei durchschnittlich 10 bis 15%; dies entspricht einem Betrag von etwa 0,80 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Die Mietenentwicklung ist in den vergangenen Jahren in unterschiedlichem Maße vom Anstieg der kommunalen Gebühren beeinflußt worden. Während 1984 und 1985 die Gebühren für kommunale Dienstleistungen im Vorjahresvergleich etwa parallel zum allgemeinen Mietenanstieg zunahmen, ist seit 1986 wieder ein überproportionaler Anstieg dieser Gebühren zu verzeichnen (Tabelle 4). In den ersten acht Monaten des Jahres 1987 betrug der Anstieg für Müllabfuhr bei ortsüblicher Abnahmemenge 5,4%, für die Straßenreinigung 2,5% gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die Abwasserbeseitigung verteuerte sich im gleichen Zeitraum um 4,3% und der Wasserpreis um 2,5%. In den Steigerungen der Abwasser- und Müllbeseitigung finden auch gestiegene Umweltschutzanforderungen ihren Niederschlag.

Tabelle 4
(zu Nr. 19)

Entwicklung der kommunalen Gebühren
(Basis 1980 = 100)

Jahr	Wassertarif[1]		Abwasserbeseitigung[2]		Müllabfuhr[3]		Straßenreinigung[4]	
	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
1980	100		100		100		100	·
1981	105,9	*5,9*	108,7	*8,7*	105,3	*5,3*	106,7	*6,7*
1982	113,2	*6,9*	124,2	*14,2*	113,6	*7,9*	114,3	*7,1*
1983	116,5	*2,9*	134,0	*7,9*	119,0	*4,7*	117,3	*2,6*
1984	119,6	*2,7*	141,9	*5,9*	122,3	*2,8*	124,8	*6,4*
1985	122,4	*2,3*	148,3	*4,5*	124,5	*1,8*	128,4	*2,9*
1986	126,6	*3,4*	155,6	*4,9*	125,0	*0,4*	130,7	*1,8*
1987 Januar bis August	129,5	*2,5*	161,9	*4,3*	131,5	*5,4*	133,8	*2,5*

[1]) Grund- und Arbeitspreis bei einer monatlichen Abnahmemenge von 15 m^3.
[2]) Bei einer Abnahme einer kleineren Frischwassermenge.
[3]) Für die einmalige wöchentliche Leerung einer ortsüblichen Tonne mit einem kleineren Inhalt.
[4]) Für einen Meter Straßenfront oder eine andere Bezugseinheit bei zweimaliger Reinigung in der Woche.
Quelle: Fachserie 17, Reihe 7, „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung", Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Die Heizungs- und Warmwasserkosten gehen in den Mietenindex nicht ein. Die sinkenden Energiepreise haben bei diesem Teil der Wohnkosten zu einer erheblichen Entlastung der Haushalte geführt. Der Index für flüssige Brennstoffe lag im Jahresdurchschnitt 1986 um rd. 45% unter dem entsprechenden Vorjahresniveau. Dieser Preisrückgang setzte sich im Verlauf des Jahres 1987 fort. Im 1. Halbjahr 1987 sank dieser Index erneut um rd. 31%. Die Gaspreise folgten dieser Entwicklung mit der üblichen Verzögerung; sie bewegten sich im Juni 1987 um rd. 25% unter dem Vorjahresniveau. Diese drastischen Preisrückgänge entlasten deutlich das Wohnbudget der rd. 25 Mio. privaten Haushalte. Ihre Ausgaben für das Wohnen betrugen 1986 einschließlich der Nebenkosten rd. 223 Mrd. DM, davon entfielen rd. 56,8 Mrd. DM auf den Energieverbrauch. Das entspricht einem Anteil von gut einem Viertel der Wohnkosten. 1982 hatte der entsprechende Anteil noch fast 30% betragen.

VI. Mietausgaben und Mietbelastung

20. In der mietenpolitischen Diskussion wird immer wieder die Belastung der Mieterhaushalte durch Mietzahlungen als Hinweis für wohnungspolitische Fehlentwicklungen und zur Begründung von Eingriffen in die Mietpreisbildung angeführt. Die Belastung wird dabei als Anteil der Mietzahlungen am Einkommen berechnet. Während der Mietenindex reine Preisveränderungen wiedergibt, ist die Mietbelastungsquote abhängig von den Einkommensverhältnissen, von der Wohnfläche und von den qualitativen Ausstattungsmerkmalen der Wohnungen. Da die Mietbelastungsquote mithin auch von den nach individuellen Wünschen gewählten Merkmalen der Wohnung beeinflußt wird, ist sie nicht ausschließlich als Maßstab für die „Last" des Wohnens zu interpretieren, sondern zeigt ebenso, welchen Anteil des Einkommens die Haushalte nach ihren Präferenzen für das Wohnen auszugeben bereit sind. Eine steigende Mietbelastungsquote ist damit auch ein Gradmesser dafür, welchen Stellenwert die Haushalte dem Wohnen im Verhältnis zu alternativen Einkommensverwendungsmöglichkeiten einräumen. Hinzu kommt, daß die Einkommen auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen und bei positiver Entwicklung die Mietbelastung senken. Da sich Mietausgaben und Einkommen selten parallel entwickeln, kommt es immer wieder zu Schwankungen in der Mietbelastungsquote, die einer differenzierten Analyse bedürfen und nicht vorschnell zur Begründung wohnungspolitischer Interventionen herangezogen werden sollten.

21. Ein weiterer Zusammenhang kommt hinzu, findet in der Diskussion um die Entwicklung der Mietbelastung jedoch kaum Beachtung. Mit dem Anstieg der Eigentumsquote, also der Zahl der Haushalte, die in den eigenen vier Wänden wohnen, verlassen vorwiegend Haushalte mit höheren Einkommen den Mieterstatus. Da diese in der Mehrzahl eine geringere Mietbelastung aufweisen, steigt durch diese strukturellen Änderungen die Belastungsquote aller Mieterhaushalte, ohne daß sich die Mietbelastung der einzelnen

Haushalte in irgendeiner Weise geändert hat. Auch dies macht deutlich, daß aus dem Anstieg der Mietbelastungsquote nicht von vornherein negative mietenpolitische Schlußfolgerungen gezogen werden können.

Zurückhaltung bei der Bewertung von Veränderungen in der Entwicklung der Mietbelastungsquote ist auch deshalb geboten, weil die Datenbasis für die Haushaltsnettoeinkommen in mehrfacher Hinsicht problematisch ist. So läßt das im Rahmen der Wohnungsstichprobe und des Mikrozensus ermittelte Einkommen, das als Haushaltsnettoeinkommen in einem bestimmten Monat erfragt wird, wichtige Bestandteile wie Urlaubsgeld, ein 13. oder sogar 14. Monatsgehalt, Zinseinkünfte und Steuerrückzahlungen außer Betracht. Hinzu kommt, daß alle Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen auf einer Selbsteinstufung der befragten Personen beruhen. Erfahrungsgemäß werden die Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder bei dieser Befragung unterschätzt.

Daraus folgt, daß die aus diesen Daten errechneten Mietbelastungsquoten tendenziell zu hoch ausgewiesen sind. Diese Ungenauigkeiten in den Einkommensangaben lassen sich bei einer Ermittlung von Mietbelastungsquoten auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichproben weitgehend ausschalten. Danach lag 1983 die durchschnittliche Mietbelastungsquote bei knapp 16%. Über die Hälfte der Mieterhaushalte hatte eine Belastung von bis zu 15% des Nettoeinkommens, ca. ein Drittel eine Belastung zwischen 15% und 25% und nur rd. 13% eine Belastung von mehr als einem Viertel des Nettoeinkommens.

22. Die verbesserte Wohnqualität und die erhöhten Wohnflächenansprüche haben auch in der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte ihren Niederschlag gefunden. Der Teil des ausgabefähigen Einkommens, der für die Wohnung aufgewandt wird, steigt seit Jahrzehnten an. Er lag 1973 bei 13% und betrug nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin 1983 durchschnittlich 15,5%. In dieser Rechnung des DIW sind die Haushaltseinkommen korrigiert, um die bereits erwähnten Ungenauigkeiten aus den Einkommensangaben weitgehend auszuschalten.

23. In einer im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgeführten repräsentativen Studie über die Auswirkungen des neuen Mietrechts wurden Mitte 1985 über 2 600 Haushalte nach ihren Mietausgaben befragt. Die dabei ermittelten Belastungsquoten sind überhöht. Zwar werden zur Ermittlung der Mietausgaben nicht die Brutto- sondern die Nettokaltmieten herangezogen, als Einkommensbezug dient dagegen das nach Selbsteinschätzung angegebene monatliche Haushaltsnettoeinkommen, das, wie bereits erwähnt, erfahrungsgemäß zu niedrig angegeben wird. Gleichwohl gibt die Untersuchung Anhaltspunkte für die Differenzierung der Belastungsquoten nach Haushaltsgrößen und nach regionalen Gesichtspunkten.

Nach den Ergebnissen der Studie betrug im Jahre 1985 die durchschnittliche Belastungsquote aller Haushalte 18,6 % wobei fast 40 % der Haushalte weniger als 15% ihres Einkommens für die Miete ausgaben und nur ein knappes Fünftel eine Mietbelastung von über 25% zu tragen hatte (Tabelle 5). Bei einem untersuchten Wohnungsbestand, der zu mehr als zwei Dritteln aus Nachkriegswohnungen besteht und mit 90% aller Wohnungen mit mittlerer und guter Ausstattung ein hohes qualitatives Niveau repräsentiert, spiegelt sich auch hierin die insgesamt gute Wohnungsversorgung zu tragbaren Mieten wieder.

Tabelle 5
(zu Nr. 23)

Mietbelastung

	Haushalte ohne Wohngeldbezug (Anzahl: 2429)	Haushalte zusammen (Anzahl: 2606)
	%	
Durchschnittliche Mietbelastung . .	18,1	18,6
Mietbelastung		
— unter 15 % . . .	41	39
— über 25 % . .	18	19

Quelle: Auswirkungen des neuen Mietrechts. GEWOS-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Juli 1987

Die berechneten Durchschnittswerte dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Belastungen der Mieterhaushalte entscheidend von der Haushaltsgröße abhängen. Eine überdurchschnittliche Belastungsquote zeigt sich bei Einpersonenhaushalten (21,2 %). Zweipersonenhaushalte müssen knapp 18 % ihres Einkommens für die Miete aufwenden. Der Anteil nimmt mit steigender Haushaltsgröße weiter kontinuierlich bis auf knapp 16 % bei den Haushalten mit fünf und mehr Personen ab. Während bei den Einpersonenhaushalten knapp ein Drittel und bei den Zweipersonenhaushalten rd. 40% nur eine Mietbelastung von weniger als 15 % zu tragen haben, sind es bei den Mieterhaushalten mit fünf und mehr Personen mehr als die Hälfte. Diese mit zunehmender Haushaltsgröße geringer werdenden Mietbelastungen dürften darauf zurückzuführen sein, daß große Haushalte häufiger in ländlich geprägten Regionen mit unterdurchschnittlichen Mieten wohnen und vor allem die Wohnfläche pro Kopf niedriger ist als bei kleineren Haushalten oder Haushalten, die höhere Familieneinkommen haben.

Auffälliges Ergebnis der Studie ist, daß die durchschnittlichen Belastungsquoten der Haushalte unter regionalen Gesichtspunkten nicht sehr stark voneinander abweichen. Während in ländlichen Regionen und in Regionen mit Verdichtungsansätzen eine Mietbelastung von 17 bis 18 % zu verzeichnen ist und die Haushalte im hochverdichteten und im sonstigen Umland der Regionen mit großen Verdichtungsräumen rd. 18% ihres Nettoeinkommens für die Miete aufwenden, liegt die Mietbelastung in den Kernstädten dieser Regionen bei rd. 20%. Hier spiegeln sich Parallelitäten in den regional unterschiedlichen Einkommen und Mietniveaus bzw. -entwicklungen wider.

VII. Das neue Mietrecht und die Entwicklung der Bestandsmieten

24. Bereits die globalen Zahlen der Entwicklung des Mietenindex haben deutlich gemacht, daß Befürchtungen, die zum 1. Januar 1983 in Kraft getretenen Mietrechtsänderungen würden massive Mietsteigerungen nach sich ziehen, jeder Grundlage entbehren. Die bereits erwähnte Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau belegt dies zusätzlich.

In dieser Studie ging es ausschließlich um Mieter in nicht öffentlich geförderten Wohnungen. Der Schwerpunkt lag auf der Ermittlung der Anzahl und des Umfangs von Mieterhöhungen. Bei der Befragung Mitte 1985 gaben 30 % der Haushalte an, daß bei ihnen seit 1983 mindestens einmal die Nettokaltmiete erhöht worden ist. Bei 6 % aller Haushalte war dies in diesem Zeitraum zweimal der Fall. Bereinigt man diese Zahlen um die Umzüge der Haushalte, so ergibt sich, daß in den Jahren 1983 bis Mitte 1985 nur etwa 17 % aller Mieterhaushalte jährlich bei bestehenden Mietverträgen eine Erhöhung der Nettokaltmieten zu tragen hatten. Dieser niedrige Anteil bedeutet, daß zwischen den einzelnen Mieterhöhungen bei Mietverhältnissen längerer Laufzeit vergleichsweise lange Zeitabstände liegen.

Hinzu kommt, daß das Ausmaß der Mietanhebungen maßvoll war und die 30 %-Kappungsgrenze — entgegen allen geäußerten Befürchtungen — nicht im geringsten zur Mieterhöhungsnorm wurde. So ergibt die Untersuchung, daß sich in den Jahren 1983 bis 1985 die durchschnittliche Mietanhebung pro Fall zwischen 9 und 10 % bewegt hat. Knapp 60 % der Mietanhebungen lagen unter 10 % und 90 % aller Haushalte mit Mieterhöhungen verzeichneten eine Anhebung der Miete von weniger als 20 % (Tabelle 6). Absolut ergab sich ein Erhöhungsbetrag von durchschnittlich ca. 36,— DM pro Wohnung; dies entspricht etwa 0,50 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Dabei wurde die Monatsmiete bei knapp der Hälfte der Haushalte um Beträge unter 30,— DM erhöht, gut ein Viertel mußte bei einer Mieterhöhung zwischen 30,— DM und 50,— DM und etwa ein Viertel über 50,— DM zahlen.

Bezieht man die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen innerhalb eines Jahres auf alle Haushalte, also auch auf die Fälle, in denen die Miete unverändert geblieben ist, so errechnet sich eine durchschnittliche jährliche Erhöhung der Miete aller Haushalte von rd. 2 %. Diese Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen erklären nur zum Teil Veränderungen im Mietenniveau. Hinzu kommen Mieterhöhungen beim Mieterwechsel. Der Vergleich zwischen den Mieten in bestehenden Mietverhältnissen und den Mieten der neu eingezogenen Mieter zeigt, daß die Vermieter bei einem Mieterwechsel die Mieten stärker anpassen als in bestehenden Mietverhältnissen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung ziehen etwa 11 % der Haushalte pro Jahr um, so daß auf 10 Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen etwa 6 Mietanpassungen bei Mieterwechsel kommen.

Aus der Studie läßt sich die Entwicklung der Nettokaltmieten in den Jahren 1983 bis Mitte 1985 nachvollziehen. In dieser ersten Wirkungsphase des neuen Mietrechts erhöhte sich die Nettokaltmiete der Wohnungen um insgesamt 8,5 %. Demgegenüber stiegen die Quadratmetermieten um 11,4 %. Diese unterschiedliche Entwicklung macht deutlich, daß dem vom Mietanstieg ausgehenden Druck auf die Erhöhung der Mietausgaben durch die Nachfrage nach kleineren Wohnflächen pro Mietwohnung entgegengewirkt wurde. Die durch den Mietenindex für den nicht öffentlich geförderten Wohnungsbestand abgebildete Preisentwicklung ist mit einer Steigerung von ca. 12 % von 1982 bis 1985 fast identisch mit der Entwicklung der Quadratmetermieten. Das ist nicht nur ein Hinweis auf die doch recht zuverlässige Abbildung der Mietenentwicklung durch den Mietenindex, sondern zeigt auch, daß sich die Mietenentwicklung im freifinanzierten Neubau und im Altbau durch die

Tabelle 6
(zu Nr. 24)

Relative Erhöhung der Nettokaltmiete im Einzelfall in den Jahren 1983 bis 1985

Erhöhung im Einzelfall in %	Anteil an allen Mieterhöhungen in %			
	1983—1985	1983	1984	1. Halbjahr 1985
unter 5 %	24	20	27	26
5 bis unter 10 %	34	36	36	25
10 bis unter 15 %	22	25	21	21
15 bis unter 20 %	10	9	8	14
20 bis unter 25 %	4	6	2	3
über 25 %	6	4	5	10
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Auswirkungen des neuen Mietrechts. GEWOS-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Juli 1987.

Mietrechtsänderungen nicht beschleunigt hat. Ebenso sind Strukturbrüche in der Mietenentwicklung vor und nach Wirksamkeit des neuen Mietrechts nicht erkennbar.

Auch die befürchteten und behaupteten besonders starken Mietpreissteigerungen in Ballungsgebieten als Folge der durch die Mietrechtsänderungen geschaffenen Möglichkeiten entbehren der Grundlage. Die Studie weist aus, daß Sonderentwicklungen der Mieten in den einzelnen Regionstypen nicht zu verzeichnen waren (Tabelle 7).

Mit der Mietrechtsnovelle wurden die Möglichkeiten zum Abschluß von Zeit- und Staffelmietverträgen neu geregelt bzw. neu eingeführt. Die Studie zeigt, daß 81 % der Haushalte, die nach 1982 ihre Wohnungen bezogen hatten, Mietverträge der bisher üblichen Form abschlossen. 10 % dieser Haushalte hatten einen Zeitmietvertrag nach neuem Recht; 9 % hatten einen Staffelmietvertrag abgeschlossen. Dieses Ergebnis belegt, daß die Neuregelung zu mehr Vertragsgestaltungsfreiheit von Mietern und Vermietern angenommen worden ist.

Insgesamt bestätigte sich die These, daß mit einer zunehmenden Verbesserung der Angebotsbedingungen sich der Wohnungsmarkt verstärkt entspannen wird mit insgesamt positiven Folgen für die Position der Mieter.

VIII. Mieten im Sozialwohnungsbestand

25. Seit 1950 wurden rd. 5 Mio. Mietsozialwohnungen fertiggestellt. Soweit diese Wohnungen noch den förderrechtlichen Bindungen unterliegen, sind sie Wohnungssuchenden mit einem Einkommen unterhalb bestimmter Grenzen vorbehalten und unterliegen zum Teil auch darüber hinausgehenden kommunalen Belegungsrechten. Der öffentlich geförderte Wohnungsbau hat einen erheblichen Beitrag zur Ausweitung des Mietwohnungsangebots geleistet und bildet eine wichtige Verfügungsreserve zur Unterbringung solcher Haushalte, die Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden.

Inzwischen sind jedoch die Strukturprobleme der administrativ festgelegten Sozialmieten deutlich hervorgetreten: Bei den Sozialwohnungen bestimmt sich die Miethöhe nicht nach Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, sondern nach den Regeln des Kostenmietrechts. Die Miethöhe ist von den jeweiligen Herstellungskosten, Fördermodalitäten und der Entwicklung von Betriebskosten und Umlagen abhängig.

Die in Kostenmietbindung und Fördersystematik begründeten Strukturprobleme im Sozialwohnungsbestand zeigen sich im wesentlichen

— durch Wohnwertunterschiede nicht gerechtfertigen Mietunterschieden innerhalb des Sozialwohnungsbestandes,

— sehr unterschiedlichen Abständen zu den Vergleichsmieten des freien Wohnungsmarktes, die zu einer zufälligen Verteilung von Begünstigungen und Benachteiligungen unter den Sozialmietern führen, und

— in der Fehlsubventionierung von solchen Haushalten, die zwar beim Bezug einer Sozialwohnung dem Berechtigtenkreis angehörten, wegen späterer Einkommenserhöhungen oder Haushaltsverkleinerungen jedoch nicht mehr förderungsberechtigt sind.

26. Innerhalb des Sozialwohnungsbestandes lassen sich folgende Bestandsblöcke abgrenzen:

— Von den derzeit noch knapp 4 Mio. Sozialmietwohnungen entfallen gut 60 % auf die Baujahrgänge bis Mitte der 60er Jahre. Bei relativ niedrigen Herstellungskosten und einer öffentlichen Förderung, in der kein zusätzlicher Mietanstieg vorprogrammiert ist, liegen in diesen Wohnungsbeständen die Kostenmieten im Durchschnitt deutlich unter den Marktmieten. In diesen Baujahrgängen wird in den nächsten Jahren allmählich der Prozeß des Auslaufens von Bindungen nach planmäßiger Tilgung der öffentlichen Mittel beginnen.

— Die Sozialwohnungen der zweiten Hälfte der 60er Jahre mit einem Anteil von rd. 15 % des Sozialwohnungsbestandes weisen niedrigere Mietvorteile auf, das Vergleichsmietenniveau wird jedoch im allgemeinen nicht überschritten.

— In den Sozialwohnungen der 70er Jahre, die ebenfalls etwa 15 % des Sozialwohnungsbestandes umfassen, liegen die Kostenmieten teilweise über den Vergleichsmieten des freien Wohnungsmarktes. Die hohen Mieten in diesen Beständen gehen auf hohe Herstellungskosten, die Finanzierung mit

Tabelle 7
(zu Nr. 24)

Mietenentwicklung nach Regionen

Regionstyp	1983	1984	1985
	%		
Hochverdichtete Regionen	+3,9	+4,5	+1,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	+4,5	+6,4	+2,5
Ländliche Regionen	+4,0	+5,7	+1,7

Quelle: Auswirkungen des neuen Mietrechts. GEWOS-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Juli 1987.

hoch verzinslichen Kapitalmarktmitteln und auf die degressive Förderung zurück. Je nach der — länderweise unterschiedlichen — Degression der Mietverbilligung ergibt sich in diesen Beständen ein mehr oder weniger ausgeprägter vorprogrammierter Mietanstieg. Dieser vorprogrammierte Mietanstieg orientierte sich in etwa an der erwarteten Entwicklung der Einkommen und der Marktmieten. Da sich die dem schrittweisen Subventionsabbau zugrunde gelegten Prognosen inzwischen als unrealistisch erwiesen haben, gehören die betroffenen Sozialwohnungen längst nicht mehr zum Bestand preisgünstiger Wohnungen; ihre Mieten übersteigen vielmehr das Vergleichsmietenniveau. Es kommt erschwerend hinzu, daß ein erheblicher Teil dieser Wohnungen in großen Wohnanlagen mit speziellen Problemen liegt.

- Die seit Ende der 70er Jahre fertiggestellten Sozialwohnungen haben dagegen wieder niedrigere Mieten und — vorerst — besonders hohe Mietvorteile. Mit hohem Subventionsaufwand im Einzelfall wurden zwar relativ wenige, aber qualitativ hochwertige Wohnungen gefördert.

27. Die strukturellen Verwerfungen im Mietengefüge des Sozialwohnungsbestandes sind in den älteren Baujahrgängen durch Mietsteigerungen infolge von Modernisierungsmaßnahmen sowie Zinsanhebungen für öffentliche Baudarlehen und in den jüngeren Baujahrgängen durch Mietsenkungen infolge von Nachsubventionierungsmaßnahmen verringert worden. Die Fehlsubventionierung wird in vier Ländern durch Ausgleichszahlungen im Rahmen der Fehlbelegungsabgabe eingeschränkt.

Langfristig werden die Strukturprobleme im Bereich der Sozialmieten dadurch abgebaut, daß die jeweils ältesten Sozialwohnungen nach der Rückzahlung der öffentlichen Mittel aus den förderrechtlichen Bindungen herauswachsen. Durch Maßnahmen, die die Fortdauer der Preis- und Belegungsbindung nach einer vorzeitigen Rückzahlung öffentlicher Baudarlehen beeinflussen, hat der Gesetzgeber bereits im Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 und im Zweiten Haushaltsstrukturgesetz 1982 diesen Prozeß etwas beschleunigt. Die Mehrzahl der Sozialwohnungen liegt allerdings in „Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf", in denen eine achtjährige Nachwirkungsfrist besteht.

Es bleibt weiterhin Aufgabe der Länder, entsprechend den von Region zu Region unterschiedlichen Gegebenheiten allzu große Härten bei den Sozialwohnungen der 70er Jahre zu mildern, sowohl im Hinblick auf die Mieter als auch — unter angemessener Berücksichtigung des selbst zu tragenden Investorenrisikos — mit Blick auf die Vermieter.

Die Länder haben in der Nachsubventionierung unterschiedliche Wege beschritten: Umfang und Intensität der Nachsubventionierung richten sich zunächst danach, inwieweit in der Vergangenheit degressiv gefördert wurde und danach, welche mietenpolitische Zielsetzung das Land verfolgt: Wo auch die Mieten von Sozialwohnungen der 70er Jahre noch Mietvorteile gegenüber dem freifinanzierten Bestand aufweisen sollen, sind erheblich mehr finanzielle Mittel notwendig als in den Ländern, in denen die Wohnungspolitik eher auf eine schrittweise Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes setzt und eine Beibehaltung von Mietvorteilen in allen Teilen des Wohnungsbestandes nicht mehr für zwingend erforderlich gehalten wird.

Das Saarland hat bisher von Nachsubventionierungsmaßnahmen abgesehen. In Schleswig-Holstein ist ins Auge gefaßt, ab 1988 in den Förderungsjahren 1974 bis 1985 Korrekturen in der degressiven Förderung vorzunehmen (Umschuldung durch zinsgünstige öffentliche Baudarlehen). In Baden-Württemberg wurde eine objektbezogene Nachsubventionierung in Form von Zinszuschüssen und in Bayern in Form einer Umschuldung zinsverbilligter Kapitalmarktmittel durchgeführt.

28. Nach Art der Nachsubventionierung ist zwischen objektbezogenen Maßnahmen, die — unabhängig von der jeweiligen Belegung der Wohnung — auf eine allgemeine Verbilligung der Sozialmieten zielen, und Härteausgleichsmaßnahmen, die auf „Berechtigte" des sozialen Wohnungsbaus beschränkt sind, zu unterscheiden.

Die Mehrzahl der Länder gewährt derzeit individuelle Aufwendungszuschüsse für Mieter, deren Einkommen bestimmte Grenzen nicht übersteigt. Durch derartige Härteausgleichszahlungen wird die nachträgliche Mietverbilligung auf einkommensschwächere Sozialmieter begrenzt.

Die für die Nachsubventionierung maßgeblichen Mietobergrenzen sind länderweise recht unterschiedlich festgelegt. Für den begünstigten Personenkreis liegen sie in der Regel in einer Größenordnung von sieben bis acht DM, in einzelnen Bundesländern bei besonders einkommensschwachen Haushalten jedoch auch deutlich niedriger. Häufig orientieren sich die Länder dabei an den Höchstbeträgen für Miete und Belastung des Wohngeldgesetzes, da eine weitergehende Mietreduktion bei den wohngeldberechtigten Sozialmietern zu einer Verringerung der Wohngeldzahlungen führen würde.

Teil B: Wohngeldbericht

I. Aufgaben des Wohngeldes

29. Einkommensschwächere Haushalte können die Aufwendungen für angemessenen und familiengerechten Wohnraum ohne Hilfe des Staates nicht tragen. Soweit sie sich nicht selbst helfen können, wird ihnen zur wirtschaftlichen Sicherung des Wohnens ein Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum bewilligt. Bei weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmärkten ist das Wohngeld zum zentralen Instrument der sozialen Absicherung einer marktwirtschaftlichen Wohnungspolitik der Bundesregierung geworden. Wenn die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen vorliegen, hat jeder Mieter oder Eigentümer für selbstgenutzten Wohnraum einen Rechtsanspruch auf Wohngeld. Erhöhen sich die Einnahmen des Familienhaushaltes oder verbessern sich sonst die persönlichen Umstände, steht ein geringeres Wohngeld zu oder der Wohngeldanspruch entfällt ganz. Mit dem Rechtsanspruch auf Wohngeld korrespondiert deshalb die Verpflichtung, jährlich das Einkommen und die Miete oder Belastung sowie die Haushaltsgröße nachzuweisen. Dadurch wird eine Fehlförderung vermieden.

Indem das Wohngeld flexibel auf Änderungen in den persönlichen und sachlichen Voraussetzungen reagiert, leistet es einen Beitrag zur Stützung der Wohnungsnachfrage und trägt mittelbar zur Verbesserung der Investitionsbedingungen im Wohnungsbau und zur Erhaltung des Wohnungsbestandes bei.

Tabelle 8
(zu Nr. 31)

Wohngeldleistungen von Bund und Ländern

Jahr	Gesamtausgaben	Anzahl der Wohngeldempfänger			Anteil[1]		Durchschnittliches monatliches Wohngeld[1]	
		31. Dezember	31. Dezember einschließlich rückwirkende Bewilligungen des 1. Vierteljahres	31. Dezember einschließlich aller rückwirkenden Bewilligungen	Mietzuschuß	Lastenzuschuß	Mietzuschuß	Lastenzuschuß
	Mio. DM	— 1 000 —			%		DM	
1965	147,9	394,9			90,2	9,8	40,63	69,91
1967	428,9	691,3			88,8	11,2	44,35	79,09
1970	600,3	908,3			92,6	7,4	45,90	75,30
1972	1 201,7	1 277,8			93,7	6,3	58,30	81,30
1975	1 654,5	1 665,7		1 849,2	94,1	5,9	70,40	97,10
1976	1 620,2	1 585,4		1 757,2	94,8	5,2	70,50	93,90
1977	1 471,0	1 467,0		1 618,0	95,4	4,6	69,30	89,05
1978	1 784,4	1 548,9		1 755,0	93,9	6,1	81,65	107,35
1979	1 848,7	1 518,3		1 687,0	94,3	5,7	83,32	102,54
1980	1 829,7	1 485,7		1 622,1	94,7	5,3	85,42	97,42
1981	2 415,3	1 609,0		1 821,5	92,5	7,5	105,00	162,00
1982	2 667,8	1 610,9		1 840,3	92,9	7,1	106,00	146,00
1983	2 602,2	1 434,2		1 638,1	93,5	6,5	110,00	137,00
1984	2 419,2	1 383,1	1 548,5	1 590,6	93,6	6,4	117,00	138,00
1985	2 462,1	1 357,3	1 511,9	1 572,5	93,9	6,1	118,00	135,00
1986	3 363,0	1 672,9	1 877,3	bis zu 1 950[2]	92,2	7,8	143,00	163,00
1987	3 800,0[2]							

[1]) Jeweils zum 31. Dezember des Jahres, ab 1984 einschließlich rückwirkender Bewilligungen aus dem 1. Vierteljahr des folgenden Jahres.
[2]) Geschätzt.

30. Das Wohngeld kann seine Aufgaben auf Dauer nur dann erfüllen, wenn die Wohngeldempfänger bei gleichbleibenden Voraussetzungen von einer gewissen Stetigkeit der gewährten Entlastung ausgehen können. Die Novellen zum Wohngeldgesetz akutalisieren deshalb die Wohngeldleistungen jeweils entsprechend der Preis- und Mietenentwicklung. Sie dienen ferner der Fortentwicklung des Wohngeldsystems und dem Abbau eingetretener Verzerrungen.

Das Wohngeld ist Teil der sozialen Leistungen der Solidargemeinschaft. Deren Ausgestaltung und Leistungsstandards hängen auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von der Situation der öffentlichen Haushalte ab.

II. Die Wohngeldleistungen im Überblick

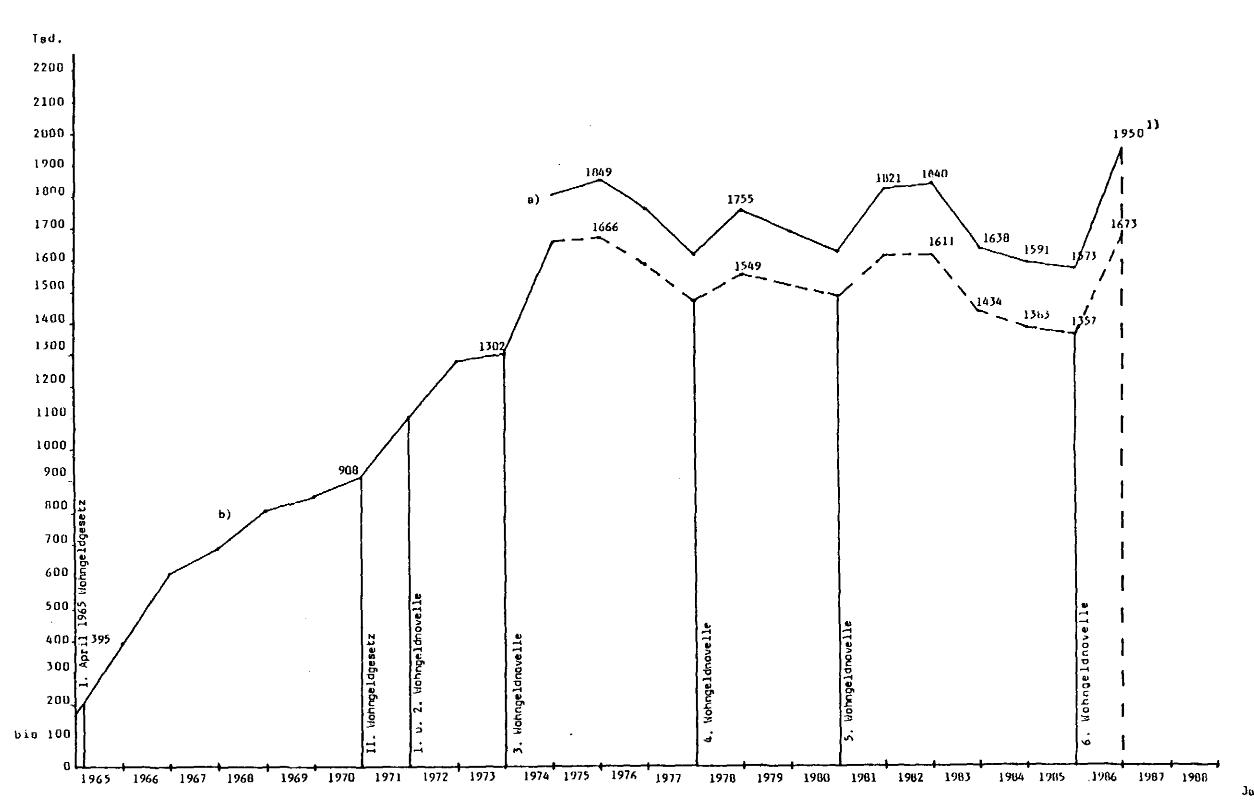
II.1. Entwicklung der Wohngeldleistungen bis zum Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle

31. Die Tabelle 8 und die Abbildung 1 zeigen die Entwicklung der Zahl der Wohngeldempfänger im langfristigen Überblick. Sie war seit Einführung des Wohngeldes im Jahre 1965 mit wachsender Bekanntheit dieser Hilfe bis Mitte der 70er Jahre kontinuierlich auf über 1,8 Mio. Haushalte gestiegen. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre war die Zahl der Wohngeldempfänger dann leicht rückläufig. Nach Inkrafttreten der 5. Wohngeldnovelle erhielten in den Jahren 1981 und 1982 wieder mehr als 1,8 Mio. Haushalte Wohngeld. Infolge des allgemeinen Anstiegs der Einkommen setzte 1982 der übliche Prozeß des Herauswachsens aus der Förderung ein. Diese Entwicklung wurde durch Maßnahmen des II. Haushaltsstrukturgesetzes und des Haushaltsbegleitgesetzes 1983, die als Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte den überplanmäßigen Ausgabenzuwachs nach der 5. Wohngeldnovelle korrigiert haben, verstärkt. Ende 1985 erhielten noch knapp 1,6 Mio. Haushalte Wohngeld. Die Zahl der Wohngeldempfänger in den Bundesländern ist der Anlage 3 zu entnehmen.

32. Seit 1965 stiegen auch die Wohngeldausgaben des Bundes und der Länder an (Tabelle 8 und Abbildung 2). Sie betrugen 1975, bei voller Wirksamkeit

Empfänger von Wohngeld nach Bezugsjahren (1965 bis 1986)
Stand 31. Dezember

Abbildung 1
(zu Nr. 31)



a) Zahl der Wohngeldempfänger einschließlich der ab 1974 erfaßten rückwirkenden Bewilligungen; das sind jeweils im ganzen Folgejahr ausgesprochene Bewilligungen, deren Bewilligungszeitraum in das zurückliegende Jahr reicht.
b) Anzahl der Wohngeldempfänger jeweils zum Stichtag 31. Dezember, rückwirkende Bewilligungen sind nicht erfaßt.
[1]) Geschätzt

der 3. Wohngeldnovelle, bereits rd. 1,65 Mrd. DM, erhöhten sich 1979, nach der 4. Anpassung der Wohngeldleistungen, auf rd. 1,85 Mrd. DM und erreichten bei voller Wirksamkeit der 5. Wohngeldnovelle (1982) den bis dahin höchsten Stand von rd. 2,67 Mrd. DM. Zwischenzeitlich verringerten sich jeweils die Wohngeldausgaben, weil Wohngeldempfänger aus der Förderung herausgewachsen sind.

II.2. Anstieg der Wohngeldleistungen ab 1. Januar 1986

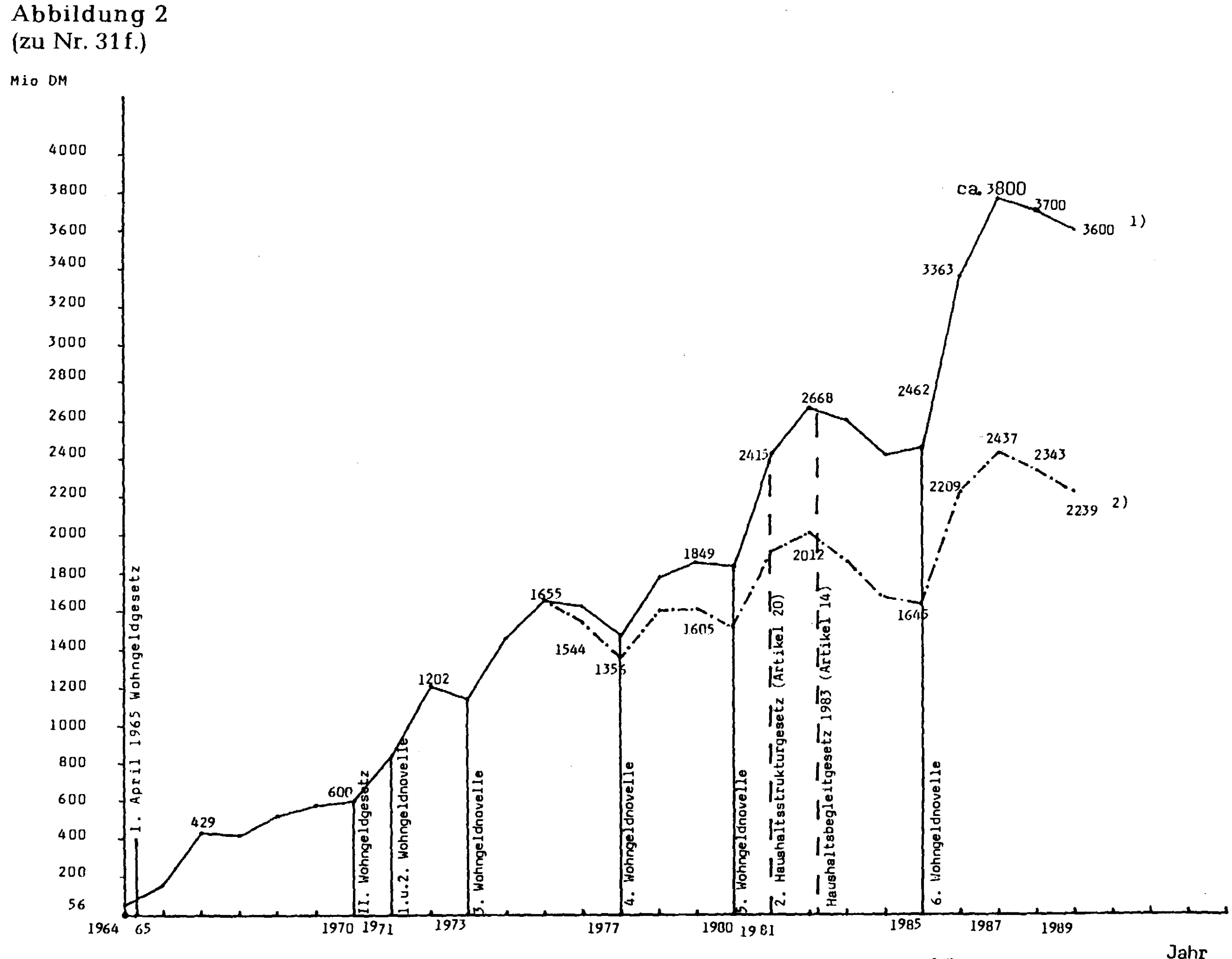
33. Die zum 1. Januar 1986 in Kraft getretene 6. Wohngeldnovelle diente vor allem dem Ziel, die Wohngeldleistungen an die Preis- und Mietenentwicklung seit 1981 anzupassen. Hierfür wurden zunächst Mehrkosten von jeweils 460 Mio. DM für Bund und Länder veranschlagt. Mit dieser Novelle war daher von Anfang an die bisher umfangreichste Wohngeldanpassung beabsichtigt.

In den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle haben die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern den vorgesehenen Kostenrahmen jedoch deutlich überschritten. Im Jahre 1986 sind dem Bund überplanmäßige Ausgaben von 253 Mio. DM entstanden. Daraufhin wurde der Haushaltsansatz für 1987 um 150 Mio. DM aufgestockt. Dennoch mußten für 1987 weitere überplanmäßige Ausgaben bis zur Höhe von 150 Mio. DM bewilligt werden, mithin ergaben sich nicht vorgesehene Mehraufwendungen von rd. 300 Mio. DM, so daß sich die Kosten der 6. Wohngeldnovelle im Jahre 1987 für den Bund auf insgesamt ca. 760 Mio. DM erhöhten (Tabelle 8 und Abbildung 2). Bund und Länder werden 1987 zusammen etwa 3,8 Mrd. DM für Wohngeld ausgeben. Davon trägt der Bund die Hälfte und zur Entlastung der Länder zusätzlich einen Festbetrag in Höhe von 282 Mio. DM, im Jahre 1987 also voraussichtlich insgesamt 2 172 Mio. DM. Die Verteilung der Wohngeldleistungen auf die Bundesländer ist der Anlage 4 zu entnehmen.

Die überplanmäßigen Ausgaben beruhen im wesentlichen darauf, daß sich die Zahl der Wohngeldempfänger um rund ein Viertel auf 1,9 bis 1,95 Mio. Haushalte weitaus stärker erhöht hat als nach den Erfah-

Wohngeldausgaben des Bundes und der Länder ab 1965

Abbildung 2
(zu Nr. 31 f.)



1) Ausgaben von Bund und Ländern ab 1988 entsprechend der Finanzplanung des Bundes geschätzt.
2) Wohngeldausgaben in Preisen von 1975, deflationiert mit dem Mietenindex, ab 1987 unterstellt jährl. 1,8% Mietanstieg.

rungen vergangener Wohngeldanpassungen erwartet werden konnte. Bei den 1978 und 1981 in Kraft getretenen Novellen hatte sich die Zahl der Wohngeldempfänger um 9% bzw. um 12% erhöht.

III. Die Änderungen des Wohngeldgesetzes durch die 6. Wohngeldnovelle, Auswirkungen

III.1. Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 1986

34. Mit dem Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle am 1. Januar 1986 sind vor allem folgende Änderungen des Wohngeldgesetzes wirksam geworden:

- Die Beträge in den Wohngeldtabellen, die Einkommensgrenzen und die Höchstbeträge für die zuschußfähigen Wohnkosten (§ 8) wurden erhöht.
- Besonderes Gewicht wurde auf eine stärkere Berücksichtigung regionaler Wohnkostenunterschiede bei der Wohngeldgewährung gelegt. Das bisherige System zuschußfähiger Höchstbeträge wurde deshalb von drei Gemeindegrößenklassen auf fünf am örtlichen Mietenniveau orientierte Mietenstufen umgestellt (§ 8 WoGG).
- Bei der Ermittlung des Jahreseinkommens kommt es grundsätzlich nicht mehr auf die Einnahmen der letzten zwölf Monate vor der Antragstellung an, sondern in der Regel auf die im Bewilligungszeitraum zu erwartenden Einnahmen (§ 11 WoGG).
- Eingeführt wurde ein Freibetrag in Höhe von 1 200 DM jährlich für jedes zum Haushalt rechnende Kind zwischen 16 und 25 Jahren mit eigenen Einnahmen (§ 15 Abs. 3 WoGG) sowie erstmals ein besonderer Altersfreibetrag in Höhe von 2 400 DM jährlich zur Förderung des Zusammenwohnens mehrerer Generationen (§ 15 Abs. 4 WoGG).

III.2. Sicherung des Leistungsniveaus

35. Wohngeldanpassungen werden von Zeit zu Zeit erforderlich, weil auch Mietsteigerungen, die durch die allgemeine Mietenentwicklung bedingt sind und nicht auf einer Verbesserung der Wohnverhältnisse beruhen, zu einer Erhöhung der Belastungssätze führen. Der Anteil der selbst zu tragenden Wohnkosten am Einkommen (Belastungsquote) erhöht sich so allein infolge des Anstiegs der Mieten. Ebenso führen auch Einkommenserhöhungen, die nur auf die allgemeine Preisentwicklung zurückzuführen sind, zu einer Verringerung des zustehenden Wohngeldes. Diese Zusammenhänge werden in Anlage 5 am Beispiel der einem alleinstehenden Rentner seit 1975 im Zeitablauf zustehenden preisbereinigten Wohngeldbeträge dargestellt. Das Beispiel verdeutlicht, daß die 6. Wohngeldnovelle das Leistungsniveau des Wohngeldes gesichert hat.

36. Die Wohngeldverbesserungen waren bei den Mieter- und den Eigentümerhaushalten gleich hoch. Der durchschnittliche Mietzuschuß erhöhte sich von 118 DM im Jahre 1985 auf 143 DM im Jahre 1986, der Lastenzuschuß von 135 DM auf 163 DM (Tabelle 8). Dies entspricht jeweils einer Steigerung um 21%. Für die Mieter- und Eigentümerhaushalte zusammengenommen stieg das durchschnittliche Wohngeld von 119 DM im Jahre 1985 auf 144 DM im Jahre 1986.

Dieser Durchschnittswert wird gebildet aus den Wohngeldbeträgen für die Haushalte, die nach der Novelle erstmals Wohngeld beantragt haben und im allgemeinen etwas niedrigere Wohngeldbeträge erhalten, und den Wohngeldbeträgen für Haushalte, die bereits vor der Novelle Wohngeld bezogen haben und zumeist höhere Wohngeldzahlungen erhalten. Für letztere Haushalte stieg das Wohngeld durchschnittlich um etwa 35 DM.

Im Schnitt erhalten die Wohngeldempfänger Leistungen in Höhe von über einem Drittel der Miete bzw. Belastung. Bei den Mieterhaushalten wurden 1986 durchschnittlich 38% der Bruttokaltmiete (Nr. 19) durch Wohngeldzahlungen gedeckt (Anlage 6). Besonders einkommensschwache Haushalte mit einem Einkommen, bei dem Leistungen der Sozialhilfe einsetzen, erhalten insgesamt Wohngeld etwa in Höhe der halben Mieten.

37. Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Mietbelastungsquoten der Wohngeldempfänger unter Berücksichtigung der Wohngeldleistungen vor und nach der 6. Wohngeldnovelle. Im Zeitraum von 1982 bis 1986 betrugen demnach bei den

Tabelle 9
(zu Nr. 37)

Entwicklung der Mietbelastungsquoten der Mietzuschußempfänger vor und nach Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle

Haushaltsgröße	Durchschnittlicher Anteil der Wohnkosten nach Abzug des Wohngeldes am verfügbaren Einkommen [1]			
	1982	1983	1985	1986 [2]
	%			
1	20,1	22,7	25,8	22,6
2	19,1	22,0	24,5	21,9
3	19,2	22,1	22,7	19,7
4	17,4	18,8	19,5	18,7
5	15,4	16,4	16,8	15,2
6 und mehr	11,1	12,0	12,5	11,3
Insgesamt	18,7	21,0	24,0	21,2

[1]) Bezogen auf ein modellartig gebildetes verfügbares Einkommen (einschließlich Kindergeld), das je nach Sozialstatus typischerweise zu erwartende Abzüge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, Quelle: Sonderauswertung der 25 % Wohngeldstichprobe.

[2]) Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle am 1. Januar 1986.

Mietzuschußempfängern die selbst zu tragenden Wohnkosten einschließlich Umlagen, aber ohne Heizung, etwa ein Fünftel des verfügbaren Einkommens. Die Empfänger eines Mietzuschusses wenden auch nach Abzug des Wohngeldes einen höheren Anteil ihres Nettoeinkommens für das Wohnen auf als die Gesamtheit aller Mieterhaushalte, bei der die durchschnittliche Mietbelastungsquote knapp 16 % beträgt (Nr. 21).

Im Einzelfall variiert die Mietbelastungsquote erheblich mit der jeweiligen Miete. Im Jahre 1986 hatten von 100 Wohngeldempfängern nach Abzug des Wohngeldes 31 eine Mietbelastung von bis zu 15 %, 49 eine Belastung von 15 bis 25 % und die übrigen 20 eine Belastung von über 25 % des verfügbaren Einkommens.

Entsprechend der familienfreundlichen Ausgestaltung des Wohngeldes liegen die Belastungssätze von größeren Haushalten niedriger als von Haushalten mit ein bis drei Personen. Bei durchschnittlichen Mieten und Einkommen haben kleinere Haushalte noch etwa 20 bis 23 % des Nettoeinkommens für die Miete aufzuwenden, Familien mit mehreren Kindern deutlich unter 20 %.

Wegen des geringen Anstiegs der Mieten in den Jahren 1986 und 1987 (Nr. 15) hat sich die Entlastung der Wohngeldempfänger durch die 6. Wohngeldnovelle besonders vorteilhaft ausgewirkt.

III.3. Ausweitung des Empfängerkreises

38. Infolge der 6. Wohngeldnovelle erhöhte sich die Zahl der Wohngeldempfänger um mehr als 365 000 Haushalte, das ist rd. ein Viertel. Ende 1986 erhielten etwa 1,7 Mio. Haushalte Wohngeld. Hinzu kamen 200 000 Wohngeldempfänger, die 1986 für dieses Jahr Wohngeld beantragt hatten, über deren Anträge jedoch erst im ersten Quartal 1987 entschieden worden ist. In die amtliche Wohngeldstatistik sind diese rückwirkenden Bewilligungen im ersten Quartal des jeweils folgenden Jahres seit 1984 einbezogen (Tabelle 8). Nicht erfaßt sind dagegen rückwirkende Bewilligungen, über die jeweils erst ab April des folgenden Jahres eine Entscheidung getroffen worden ist. Einschließlich der rückwirkenden Bewilligungen im ganzen Jahr 1987 dürften Ende 1986 etwa 1,9 bis 1,95 Mio. Haushalte Wohngeld erhalten haben.

Unter den Wohngeldempfängern waren 1986 rd. 1,8 Mio. Mieterhaushalte und 150 000 Eigentümerhaushalte. Damit erhielten 1986 rd. 12 % aller Mieter einen Mietzuschuß. 1985 lag dieser Anteil bei rd. 10 %. Von den Eigentümern erhielten — wegen der im allgemeinen günstigeren Einkommenssituation und wegen des großen Anteils weitgehend entschuldeter Objekte mit entsprechend niedriger Belastung — nur ca. 1,5 % einen Lastenzuschuß (1985: ca. 1 %).

Knapp 40 % der Wohngeldempfänger leben in öffentlich geförderten Wohnungen. Hier bewirkt das Wohngeld eine zusätzliche, an der jeweiligen Einkommenssituation orientierte Senkung der selbst zu tragenden Wohnkosten. In den Sozialwohnungen der 70er Jahre, die aufgrund der degressiven Förderung inzwischen relativ hohe Mieten erreicht haben, werden die Mieten oft erst im Zusammenwirken eines von verschiedenen Ländern gewährten Härteausgleichs mit Wohngeld für die einkommensschwächeren Sozialmieter tragbar. Dabei vermindert das Wohngeld für diese Wohnungsbestände den Nachsubventionierungsdruck auf die Länder.

39. Die Ausweitung des Empfängerkreises geht teilweise darauf zurück, daß Haushalte, die zwischen den Wohngeldnovellen aufgrund einer Erhöhung ihres Einkommens den Anspruch auf Wohngeld verloren haben, wegen der mit einer Wohngeldanpassung verbundenen Erhöhung der Einkommensgrenzen erneut wohngeldberechtigt geworden sind. Hinzu kommen Neuanträge von Haushalten, die zuvor noch kein Wohngeld bezogen haben.

Ebenso wie andere Sozialleistungen wird auch das Wohngeld nicht von allen Berechtigten beantragt. Es ist allerdings nicht bekannt, wieviele Haushalte vorhandene Wohngeldansprüche nicht geltend machen. Andererseits werden durch eine Wohngeldnovelle erfahrungsgemäß Haushalte veranlaßt, erstmals Wohngeld zu beantragen. Die höhere Publizität des Wohngeldes im Zuge einer Novellierung kann hier ebenso den entscheidenden Anstoß für den Wohngeldantrag geben wie die Tatsache, daß verbesserte Leistungen die Inanspruchnahme von Wohngeld erst lohnend erscheinen lassen.

a) Änderungen der Sozialstruktur

40. Bei einer Aufschlüsselung der Wohngeldempfänger nach der sozialen Stellung wird sichtbar, welche Haushalte nach der 6. Wohngeldnovelle vermehrt Wohngeld in Anspruch genommen haben (Tabelle 10).

Die Zahl der Erwerbstätigen unter den Wohngeldempfängern hat sich 1986 mit einem Anstieg um fast 60 % gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlich erhöht. Das Volumen der Wohngeldzahlungen an Erwerbstätige nahm um 87 % zu (Anlage 7). Ende 1986 erhielten damit rd. 430 000 Erwerbstätigenhaushalte Wohngeld. Die Gesamtzahl dieser Erwerbstätigen lag im Jahre 1986 um ca. 20 % höher als nach Inkrafttreten der 5. Wohngeldnovelle (1981). Ihr Anteil an allen Wohngeldempfängern erhöhte sich von 18,9 % im Jahre 1981 auf 23,1 % im Jahre 1986.

41. Demgegenüber stieg die Zahl der Rentner und Pensionäre unter den Wohngeldempfängern mit einem Zuwachs von 12 % unterdurchschnittlich. Ende 1986 erhielten rd. 725 000 Rentnerhaushalte Wohngeld. Der Anteil der Rentner und Pensionäre an den Wohngeldempfängern hat sich von 62,1 % im Jahre 1981 auf 38,6 % im Jahre 1986 verringert. Dieser Rückgang beruht im wesentlichen auf stetigen Einkommenserhöhungen infolge der jährlichen Rentneranpassung und auf einem allmählich rückläufigen Anteil alter Menschen, die Kleinrenten beziehen.

In den letzten Jahren hat sich das Wohngeld zunehmend als wichtige Hilfe bei unerwarteter Verringerung des Familieneinkommens erwiesen. Das gilt vor

Tabelle 10
(zu Nr. 40)

Soziale Stellung der Wohngeldempfänger

Beteiligung am Erwerbsleben	Zahl der Wohngeldempfänger					Anteil an allen Wohngeldempfängern in %			Anteil der Wohngeld-empfänger an allen Haushalten in %[4]
	1981[2]	1983[2]	1985[3]	1986[3]	Veränderung 1986 gegen 1985 in %	1981	1985	1986	
Erwerbstätige insgesamt	304 500	256 000	272 200	432 800	*+59,0*	*18,9*	*18,0*	*23,1*	*2,8*
davon									
— Arbeiter	192 500	171 900	186 600	280 600	*+50,4*	*12,3*	*12,3*	*14,9*	*4,3*
— Angestellte	69 900	51 700	54 400	96 300	*+77,0*	*4,3*	*3,6*	*5,1*	*1,8*
— Beamte	31 500	23 600	20 500	40 200	*+96,1*	*2,0*	*1,4*	*2,1*	*2,6*
— Selbständige	10 600	8 900	10 700	15 700	*+46,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,8*
Nichterwerbstätige	1 228 900	1 038 900	1 018 000	1 161 300	*+14,1*	*76,4*	*67,3*	*61,9*	*11,8*
davon									
— Rentner/ Pensionäre	999 600	770 100	647 800	725 200	*+11,9*	*62,1*	*42,8*	*38,6*	.
— sonstige[1]	229 400	268 800	370 200	436 100	*+17,8*	*14,3*	*24,5*	*23,2*	.
Arbeitslose	75 600	139 300	221 700	283 300	*+27,8*	*4,7*	*14,7*	*15,1*	.
Wohngeldempfänger insgesamt	1 609 000	1 434 200	1 511 900	1 877 300	*+24,2*	*100*	*100*	*100*	*7,4*
nachrichtlich: Sozialhilfeempfänger	342 000	361 600	457 900	566 900	*+23,8*	*21,3*	*30,3*	*30,2*	.

[1] Z. B. Haushalte, die ausschließlich von Sozialhilfe leben, Studenten oder sonstige Nichterwerbspersonen.
[2] Stichtag 31. Dezember des Jahres, ohne rückwirkende Bewilligungen.
[3] Stichtag 31. Dezember des Jahres, einschließlich der rückwirkenden Bewilligungen des 1. Quartals des folgenden Jahres.
[4] Mikrozensus 1982.

allem für Haushalte, die von Arbeitslosigkeit betroffen worden sind. Hier erweist sich, daß das Wohngeld auf Änderungen in den persönlichen Einkommensverhältnissen flexibel reagiert. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Wohngeldempfängern stieg von rd. 5 % im Jahre 1981 auf 15 % im Jahre 1986. Dies ist auch die Folge der vermehrten Zahlung von Arbeitslosenhilfe anstatt von Arbeitslosengeld. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger wuchs im gleichen Zeitraum von 21 % auf 30 %. Werden Überschneidungen zwischen diesen Gruppen ausgeklammert, beträgt der Anteil von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern inzwischen rd. 40 % der Wohngeldbezieher.

b) Überdurchschnittliche Zunahme von Familien mit Kindern

42. Familien mit Kindern beziehen nach der Wohngeldnovelle verstärkt Wohngeld. In der Anlage 8 ist die Zahl der Mietzuschußempfänger und Lastenzuschußempfänger mit Kindern dargestellt. Von den Mietzuschußempfängern hatten rd. 35 % Kinder, von den Lastenzuschußempfängern sogar 80 % der Haushalte. Insgesamt erhielten im Jahre 1986 rd. 720 000 Familien mit Kindern Wohngeld. Gegenüber 1985 stieg ihre Zahl um 34 % und damit stärker als die Gesamtzahl der Wohngeldempfänger. In diesen Haushalten lebten im Jahre 1986 über 1,4 Mio. Kinder, 1985 waren es knapp 1,1 Mio. Die überproportionalen Zuwachsraten für Familien mit Kindern zeigen sich auch bei einer Aufschlüsselung der Wohngeldleistungen nach der Haushaltsgröße (Anlagen 9 und 10).

c) Überdurchschnittliche Zunahme von Eigentümerhaushalten

43. Die Zahl der Eigentümerhaushalte mit Wohngeld stieg von 1985 auf 1986 um 58 %, folglich weitaus stärker als die Zahl der Mietzuschußempfänger (+22 %). Im Jahre 1987, bei voller Wirksamkeit der 6. Wohngeldnovelle, haben sich die Wohngeldaufwendungen für Eigentümerhaushalte nahezu verdoppelt. Sie lagen bei rd. 340 Mio. DM gegenüber rd. 170 Mio. DM im Jahre 1985.

Dessen ungeachtet ist die Inanspruchnahme von Wohngeld durch Eigentümer — es gibt rd. 150 000 Empfänger eines Lastenzuschusses — nach wie vor relativ gering. In den ersten zehn bis zwanzig Jahren nach dem Erwerb von Wohneigentum durch einkommensschwächere Haushalte hat jedoch der Lastenzuschuß eine größere Bedeutung, oft in Verbindung mit einer Förderung im sozialen Wohnungsbau. 15 bis 20 % der seit 1978 im ersten Förderungsweg von den

Ländern geförderten Eigentümer von Eigenheimen erhalten derzeit einen Lastenzuschuß.

Bei den Eigentümerhaushalten dürfte — wie bei den Mietern — die Zahl der Wohngeldberechtigten höher sein als die Zahl der Empfänger. Nach einer im Auftrag des Bundesbauministeriums durchgeführten Untersuchung [1]) war es sogar Eigentümern, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind, zum Teil nicht bekannt, daß sie unter den gleichen Voraussetzungen Wohngeld erhalten können wie Mieter. Gerade in diesen Fällen kann der Lastenzuschuß eine entscheidende Hilfe für die Erhaltung des Eigentums sein.

III.4. Erhöhung der Treffsicherheit des Wohngeldes durch Einführung von 5 Mietenstufen

44. Bei der Wohngeldberechnung werden Wohnkosten der Wohngeldempfänger nur bis zu bestimmten Obergrenzen berücksichtigt. Der überschießende Teil der Wohnkosten wird nicht bezuschußt und muß vom Wohngeldempfänger selbst getragen werden. Diese Höchstbeträge ermöglichen entsprechend der Zielsetzung des Wohngeldgesetzes die Anmietung von angemessenem und familiengerechtem Wohnraum zu tragbaren Belastungen. Sie verhindern zugleich, daß Kosten für besonders teure oder große Wohnungen, soweit diese die Höchstbeträge übersteigen, entsprechend höhere Wohngeldzahlungen nach sich ziehen.

45. Aufgrund des Mietenanstiegs hatte sich der Anteil der Haushalte unter den Wohngeldempfängern, deren Miete nicht mehr voll wohngeldfähig war, von 31% im Jahre 1981 auf 53% im Jahre 1985 erhöht. Die Miethöchstbeträge wurden deshalb durch die 6. Wohngeldnovelle um durchschnittlich 20% angehoben. Die Miethöchstbeträge wurden damit etwa 10% über den durchschnittlichen Mieten der Wohngeldempfänger festgesetzt (Anlagen 11 und 12).

Als Folge der Anpassung der Miethöchstbeträge verringerte sich im Jahre 1986 der Anteil der Wohngeldempfänger mit einer Miete über dem jeweils maßgebenden Höchstbetrag auf 31%. Damit wurde der Stand von 1981 wieder erreicht. Die verbleibenden Höchstbetragsüberschreitungen lassen sich zum Teil darauf zurückführen, daß einige Wohngeldempfänger relativ große Wohnflächen nutzen (Anlagen 13 und 14).

46. Durch die Wohngeldnovelle wurde eine Staffelung der Miethöchstbeträge nach fünf Mietenstufen eingeführt. Sie dient einer besseren Anpassung der jeweils zu berücksichtigenden Wohnkosten an das Mietenniveau am örtlichen Wohnungsmarkt.

Bisher waren die Höchstbeträge unter anderem nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt, so daß in Großstädten Wohnkosten bis zu einem höheren Betrag wohngeldfähig waren als in kleineren Orten. Dem lag die Annahme zugrunde, daß im allgemeinen die Mieten in Großstädten höher sind als in kleineren Kommunen. Detaillierte Untersuchungen über örtliche Mietenunterschiede hatten jedoch ergeben, daß nicht immer ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und örtlichem Mietenniveau besteht. Deshalb sind die Höchstbeträge seit 1986 nicht mehr nach der Gemeindegröße, sondern nach Mietenstufen gestaffelt. Dadurch können in Orten mit hohem Mietenniveau bei der Bemessung des Wohngeldes höhere Wohnkosten berücksichtigt werden als in Orten mit niedrigem Mietenniveau.

Nach dem neuen System werden Städte und Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern entsprechend ihrem jeweiligen Mietenniveau fünf Mietenstufen zugeordnet. Die Einordnung in eine Mietenstufe wird dabei von der durchschnittlichen prozentualen Abweichung der Quadratmetermieten der Wohnungen von Wohngeldempfängern in der betrachteten Region vom Durchschnitt der Quadratmetermieten vergleichbaren Wohnraums im Bundesgebiet bestimmt. Orte mit weniger als 20 000 Einwohnern und gemeindefreie Gebiete werden nach Landkreisen zusammengefaßt und gemäß dem insoweit für das Kreisgebiet ermittelten durchschnittlichen Mietenniveau einer Mietenstufe zugeordnet.

47. Bei der Festlegung der neuen Miethöchstbeträge war zwischen sozialpolitischen und raumordnerischen Gesichtspunkten abzuwägen: Aus sozialpolitischer Perspektive sollten Wohngeldempfänger in Regionen mit hohem Mietenniveau besonders entlastet werden. Allerdings spiegeln sich in den örtlichen Mieten nicht nur Kostenunterschiede, sondern stärker noch die unterschiedlichen Standortvorteile der Wohnorte. Deshalb sollten regionale Wohnkostenunterschiede nicht allzusehr ausgeglichen werden. Auch bei den Wohngeldempfängern muß der Anreiz erhalten bleiben, an attraktiven Wohnstandorten mit hohem Preisniveau Wohnraum sparsam in Anspruch zu nehmen.

Nach der Neuregelung entspricht die regionale Staffelung der Miethöchstbeträge in etwa den regionalen Unterschieden der von Wohngeldempfängern gezahlten Wohnungsmieten. Diese Wohnungsmieten differieren etwas weniger als die Mieten pro Quadratmeter, da die Wohnflächen von Wohnraum der Wohngeldempfänger in Orten mit hohem Mietenniveau im Durchschnitt etwas kleiner als in Orten mit niedrigem Mietenniveau sind. Die Anpassung der Mieten an die höheren Kosten und die größere Knappheit des Wohnraumes an attraktiven Wohnstandorten wird durch eine stärkere Berücksichtigung regionaler Wohnkostenunterschiede im Wohngeld nicht beseitigt. Auch weiterhin bleiben regional unterschiedlich hohe Mieten infolge des Aufbaues der Wohngeldtabellen für den einzelnen Wohngeldempfänger fühlbar: Höhere Mieten bewirken in jedem Fall höhere selbst zu tragende Wohnkosten.

48. Infolge der neuen Staffelung der zuschußfähigen Höchstbeträge nach fünf Mietenstufen hat die 6. Wohngeldnovelle überdurchschnittliche Verbesserungen in Orten mit hohem Mietenniveau bewirkt:

---

[1]) Anmerkung zu Nr. 43:
awos, Bochum, „Zahlungsschwierigkeiten von Wohnungseigentümern" (Schriftenreihe des BMBau Nr. 07.017)

Tabelle 11
(zu Nr. 48)

Anteil der Höchstbetragsüberschreiter an allen Mietzuschußempfängern 1985 und 1986

Haushalts-größe	Anteil der Haushalte mit einer Miete über dem anrechenbaren Höchstbetrag an allen Mietzuschußempfängern in %											
	Insgesamt		Mietenstufen									
			I		II		III		IV		V	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986
1	54,2	33,0	38,8	30,1	46,5	32,8	56,8	33,8	59,0	32,5	62,4	34,4
2	60,8	35,0	45,6	36,6	53,1	36,7	61,8	34,5	67,4	33,2	68,8	36,0
3	56,2	29,8	40,2	31,3	48,5	31,9	57,7	29,2	61,3	27,8	67,6	30,7
4	44,4	21,4	31,0	23,6	40,2	24,9	44,9	20,3	49,5	19,3	54,2	20,5
5	33,2	15,9	24,5	19,4	30,6	19,1	33,5	14,4	36,5	13,7	41,3	14,3
6 und mehr	20,5	9,5	16,7	12,6	20,4	12,3	19,7	8,1	22,3	7,5	24,1	8,0
Insgesamt .	52,9	30,5	37,8	29,3	45,8	31,3	54,8	30,5	58,2	29,6	61,9	32,0

— Tabelle 11 zeigt den Anteil der Wohngeldempfänger mit einer Miete über dem anrechenbaren Höchstbetrag an allen Wohngeldempfängern vor und nach der Novelle jeweils für Gemeinden verschiedener Mietenstufen. Die Systemumstellung bei den Miethöchstbeträgen hat dazu geführt, daß Höchstbetragsüberschreitungen vor allem in Gemeinden der obersten Mietenstufe verringert wurden. Im Jahre 1985 betrug die Spanne dieser Überschreitungen zwischen Gemeinden der obersten Mietenstufe (62%) und Gemeinden der untersten Mietenstufe (38%) noch 24 Prozent-Punkte. 1986 verringerte sie sich auf 2,7 Prozent-Punkte. Im Durchschnitt bestanden zwischen Gemeinden verschiedener Mietenstufen in der Häufigkeit der Höchstbetragsüberschreitungen keine Unterschiede mehr.

— In Gemeinden der obersten Mietenstufe war die Entlastungswirkung der Novelle stärker. Während die Belastungssätze im Bundesdurchschnitt um 3 Prozent-Punkte gesenkt wurden, ging die durchschnittliche Belastung in Gemeinden der obersten Mietenstufe um rd. 4 Prozent-Punkte zurück (Anlage 15). Hier sind allerdings die Mietbelastungsquoten immer noch deutlich höher als in Gemeinden mit niedrigem Mietenniveau.

— In Gemeinden mit hohem Mietenniveau hat sich nach der Wohngeldnovelle die Zahl der Wohngeldempfänger leicht überdurchschnittlich erhöht (Anlage 16).

Tabelle 12 zeigt die Auswirkungen der Systemumstellung am Beispiel einzelner Städte. Die Übersicht verdeutlicht, daß die Orientierung der Miethöchstbeträge am regionalen Mietenniveau gerade in Städten mit hohen Mieten zu einer wirksamen Verringerung der Überschreitung von Höchstbeträgen geführt hat.

III.5. Familienfreibeträge

49. Durch die 6. Wohngeldnovelle wurden als zusätzliche familienpolitische Leistungen zwei Freibeträge eingeführt (Anlage 17).

Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 25 Jahren, die über eigene Einnahmen verfügen, wurde ein Freibetrag von 1 200,— DM jährlich eingeräumt. Mit der Wiedereinführung dieses durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 abgeschafften Freibetrages sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die eigenen Einnahmen der Jugendlichen zumeist nicht in voller Höhe für den Lebensunterhalt der Familie zur Verfügung stehen. 1986 konnte der Freibetrag in rd. 140 000 Fällen berücksichtigt werden (Nr. 56). Im Einzelfall erhöht sich durch diese Vergünstigung das Wohngeld um rd. 20,— DM monatlich.

Ferner wurde erstmals ein besonderer Altersfreibetrag in Höhe von 2 400,— DM zur Förderung des Zusammenlebens mehrerer Generationen vorgesehen. Damit soll der Verbleib und die Aufnahme älterer Angehöriger im Familienverband anstelle einer Heimunterbringung erleichtert werden. Bei den begünstigten Haushalten erhöht sich das Wohngeld infolge dieses Freibetrages um rd. 40,— DM monatlich. Die Voraussetzungen für die Berücksichtigung des Freibetrages waren allerdings in weniger Fällen gegeben als erwartet worden ist. Der Freibetrag konnte 1986 nur von rd. 11 000 Haushalten beansprucht werden (Nr. 56).

Tabelle 12
(zu Nr. 48)

Auswirkungen der Systemumstellung bei Miethöchstbeträgen

Stadt	Gemeindegrößenklasse	Mietenstufen	Anzahl der Mietzuschußempfänger			Mietzuschußempfänger mit einer Miete über dem anrechenbaren Höchstbetrag		
						Anteil an allen Mietzuschußempfängern in %		Veränderung 1986 gegen 1985 in Prozentpunkten
			1985	1986	Veränderung in %	1985	1986	
Kiel	B	5	11 186	14 940	+33,6	66,4	25,9	40,5
Düsseldorf	C	5	20 664	26 464	+28,1	55,9	29,7	26,2
Wiesbaden	B	5	8 662	10 706	+23,6	75,3	40,7	34,6
Mainz	B	5	4 416	5 522	+25,0	64,3	28,8	35,5
München	C	5	25 384	31 612	+24,5	63,9	43,8	20,1
Hamburg	C	5	67 936	82 252	+21,1	58,6	29,1	29,5
Flensburg	A	4	6 754	7 598	+12,5	64,1	24,1	40,0
Aachen	B	4	11 904	14 824	+24,5	55,9	27,1	28,8
Köln	C	4	36 030	44 946	+24,7	50,9	30,2	20,7
Heidelberg	B	4	3 464	4 908	+41,7	63,0	34,8	28,2
Nürnberg	B	4	14 566	18 710	+28,4	58,1	30,9	27,2
Emden	A	3	2 130	2 760	+29,6	54,7	26,7	28,0
Dortmund	C	3	28 396	33 706	+18,7	45,4	28,4	17,0
Oberhausen	B	3	9 652	11 636	+20,6	48,4	25,7	22,7
Kassel	B	3	11 092	12 672	+14,2	58,6	35,2	23,4
Ludwigshafen	B	3	4 264	5 426	+27,3	49,0	31,0	18,0
Augsburg	B	3	6 018	7 728	+28,4	47,9	28,0	19,9
Berlin	C	2	75 280	79 216	+ 5,2	33,4	27,5	5,9
Bayreuth	A	2	2 278	2 784	+22,2	45,9	28,6	17,3
Pirmasens	A	2	1 514	1 688	+11,5	53,5	37,4	16,1
Straubing	A	2	1 684	2 066	+22,7	42,0	24,1	17,9
Hof	A	1	1 678	2 006	+19,5	41,4	31,8	9,6
Schweinfurt	A	1	1 676	1 996	+19,1	39,9	28,1	11,8

A weniger als 100 000 Einwohner
B 100 000 bis 500 000 Einwohner
C über 500 000 Einwohner

IV. Wohngeldleistungen an Empfänger von Sozialhilfe

IV.1. Zunahme der Sozialhilfeempfänger

50. Die Wohngeldleistungen an Sozialhilfeempfänger haben in den letzten Jahren zugenommen. Der Anteil der Empfänger von Sozialhilfe an allen Wohngeldbeziehern hat sich von 21% im Jahre 1981 auf 30% im Jahre 1986 erhöht. 1981 erhielten 342 000, im Jahre 1986 bezogen sogar 567 000 Haushalte zugleich Wohngeld und Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Wegen ihrer niedrigen Einkommen bekommen die Sozialhilfeempfänger im Durchschnitt monatlich mit 182,— DM höhere Wohngeldbeträge als die übrigen Wohngeldempfänger mit im Durchschnitt ca. 127,— DM.

IV.2. Entlastung der Kommunen

51. Im wirtschaftlichen Ergebnis führen die Wohngeldzahlungen bei den Sozialhilfeempfängern nicht zu Mehreinnahmen, vielmehr zu einer entsprechenden Entlastung der Sozialhilfeträger (Nr. 60); Leistungen der Sozialhilfe sind gegenüber dem Wohngeld nachrangig. Das Empfängern von Sozialhilfe gewährte Wohngeld verringert die Aufwendungen der Sozialhilfeträger. Sie müßten ansonsten die Unterkunftskosten dieses Personenkreises grundsätzlich voll abdecken.

Die Höhe der Wohngeldleistungen an Sozialhilfeempfänger hat sich von 1981 bis 1986 verdoppelt; allein von 1985 auf 1986 betrug der Zuwachs rd. 50%. Inzwischen kommen 38% der Wohngeldausgaben von

Bund und Ländern mittelbar den Trägern der Sozialhilfe zugute. 1986 wurden die Kommunen auf diese Weise um rd. 1,3 Mrd. DM entlastet; im Jahre 1987 dürfte die Entlastung bei rd. 1,4 Mrd. DM liegen. Damit wird den Trägern der Sozialhilfe ein Teil der in den letzten Jahren gestiegenen Aufwendungen für die Unterkunftskosten von Sozialhilfeempfängern abgenommen.

V. Erfahrungsberichte der Länder über die Auswirkungen der 6. Wohngeldnovelle

V.1. Allgemeines

52. Aus den Beiträgen der Länder zum Wohngeldbericht, die sich in fast allen Punkten mit der Stellungnahme des Deutschen Städtetages decken, geht hervor, daß die Antragsteller und die durchführenden Behörden die 6. Wohngeldnovelle insgesamt positiv aufgenommen haben.

Die ausführlichen Berichte in den Medien über erhebliche Leistungsverbesserungen haben in der Bevölkerung großen Widerhall gefunden. Veröffentlichte durchschnittliche Erhöhungsbeträge und Berechnungsbeispiele haben jedoch vielfach zu hohe Erwartungen geweckt, die in zahlreichen Einzelfällen enttäuscht worden sind. Das hat zu vielen Rückfragen und auch zu Widersprüchen gegen Wohngeldbescheide geführt. Die Zahl abgelehnter Anträge war hoch. Auf Unverständnis ist gestoßen, wenn kurz vor Inkrafttreten der Leistungsverbesserungen das Wohngeld noch nach altem Recht bewilligt worden ist, ferner, daß erhöhtes Wohngeld überwiegend nicht zum 1. Januar 1986 sondern — abgesehen von Erstanträgen im Jahre 1986 und den nach § 29 WoGG vorgesehenen Erhöhungsmöglichkeiten — erst nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraumes zugestanden hat.

53. Die Wohngeldstellen sind vermehrt von Antragstellern aufgesucht worden. Der dadurch und durch viele telefonische Informationsgespräche verursachte erhöhte Beratungsaufwand sowie die stark gestiegene Zahl von Wohngeldanträgen hatten vor allem im ersten Halbjahr 1986 erhebliche Bearbeitungsrückstände zur Folge (Nr. 58).

Die Zahl der Erhöhungsanträge hat sich gegenüber 1985 nahezu vervierfacht (Tabelle 13). Einzelne Länder haben Wohngeldempfänger, deren berücksichtigungsfähige Miete sich aufgrund der Novelle um mehr als 15 % erhöht hat, gezielt darauf hingewiesen, daß sie einen Antrag auf Erhöhung des Wohngeldes nach § 29 WoGG stellen können.

Durch die teilweise zu lange Bearbeitungsdauer sind vereinzelt Härten aufgetreten. Sie konnten durch die Zahlung von Vorschüssen gemildert werden.

V.2. Auswirkungen der geänderten Vorschriften

a) Umstellung des Systems zuschußfähiger Höchstbeträge

54. Die Umstellung der zuschußfähigen Höchstbeträge für Miete und Belastung von drei Gemeindegrößenklassen auf die am örtlichen Mietenniveau orientierten fünf Mietenstufen wird als gerechtere Lösung begrüßt.

Länder, die einen besonderen Härteausgleich eingeführt haben, regen an, diese mietsenkenden Maßnahmen bei der Feststellung des örtlichen Mietenniveaus außer Betracht zu lassen. Diese Anregung entspricht einem Vorschlag des Bundesrates zur 6. Wohngeldnovelle, dem die Bundesregierung mit dem Hinweis auf eine dann stattfindende Doppelförderung nicht gefolgt war (Bundestagsdrucksache 10/3162, S. 122).

b) Neuregelung der Einkommensermittlung

55. Die Änderung der für die Einkommensermittlung nach § 11 WoGG maßgebenden Grundsätze wird allgemein begrüßt. Sie hat zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei dem Personenkreis geführt, der über gleichbleibende Einnahmen verfügt (z. B. Rentner, Angestellte, Beamte, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger). In den schon immer besonders problematischen Fällen der Einkommensermittlung (Selbständige, schwankende Einnahmen, Wechsel der Arbeitsstelle mit Zeiten von Arbeitslosigkeit) haben sich jedoch keine Erleichterungen ergeben. Selbständige beantragen vermehrt Wohngeld, legen aber oft keine aktuellen Steuerbescheide oder -erklärungen vor.

c) Einführung von Familienfreibeträgen

56. Der wieder eingeführte Freibetrag für Kinder mit eigenen Einnahmen wurde einhellig begrüßt. Er ist häufig in Anspruch genommen worden (Nr. 49).

Der Freibetrag zur Förderung des Zusammenlebens mehrerer Generationen konnte nur in wenigen Fällen gewährt werden (Nr. 49). Er schafft nach bisherigen Erfahrungen der Wohngeldstellen keinen ausreichenden Anreiz, ältere Familienmitglieder in den Haushalten aufzunehmen. Der Freibetrag trägt zur Entlastung von Haushalten bei, in denen bereits mehrere Generationen zusammen wohnen. Die Gewährung des Freibetrages scheiterte häufig schon daran, daß das Familieneinkommen zu hoch war und Wohngeld wegen Überschreitung der Einkommensgrenzen nicht bewilligt werden konnte.

V.3. Vollzugsprobleme

57. Generell wird es als nach wie vor schwierig und verwaltungsaufwendig bezeichnet, die Wohngeldansprüche bei Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften von Nicht-Familienmitgliedern (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG) zu ermitteln. Die Zahl der Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften nimmt aufgrund der sich wandelnden gesellschaftlichen Lebensformen und Anschauungen zu.

Der Nachweis gemeinsamen Bewohnens von Wohnraum bedarf in aller Regel zeitraubender Ermittlungen (z. B. durch Hausbesuche). Wenn das Bestehen einer Wirtschaftsgemeinschaft bestritten wird, geht die Ermittlung der Einnahmen der Mitbewohner nicht ohne Auseinandersetzung vor sich. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG notwendige Vergleichsberechnungen verursachen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Drei Länder fordern daher, die Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften wie Familienhaushalte zu behandeln. Sie greifen damit einen Vorschlag des Bundesrates zur 6. Wohngeldnovelle wieder auf, dem die Bundesregierung nicht zugestimmt hat (Bundestagsdrucksache 10/3162, S. 122). Vier Länder regen an, die Regelung des § 122 Bundessozialhilfegesetz in das Wohngeldgesetz zu übernehmen. Nach dieser Vorschrift dürfen Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, hinsichtlich der Voraussetzungen sowie des Umfanges der Sozialhilfe nicht besser gestellt werden als Ehegatten. Diesem Ziel dient auch die umfassendere, für Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften aller Art geltende Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG (Anmerkung).

V.4. Geschäftslage bei den Wohngeldstellen und Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes

a) Geschäftslage

58. Über die Entwicklung der Bearbeitungsfälle von 1984 bis 1986 nach Antragsarten und Ablehnungen gibt die Tabelle 13 Auskunft. Sie schließt unmittelbar an die im Vorbericht enthaltene Tabelle 16 für die Jahre 1981 bis 1983 an.

Die bisher höchste Zahl erledigter Bearbeitungsfälle war mit 3 587 Mio. im Jahre 1983 zu verzeichnen. Sie ist im Jahre 1986 auf 3 937 Mio. Fälle angestiegen, wobei die Hälfte (ca. 1,96 Mio.) auf Wiederholungsanträge entfiel. Die Anteile der Erstanträge (19% = rd. 748 000) und der Erhöhungsanträge (5,8% = 228 000) haben 1986 deutlich zugenommen. Die Erhöhung des Anteils der Erstanträge bei den Lastenzuschußempfängern von 12,7% (1984) auf 21,4% (1986) fällt besonders auf. Der Anteil der Ablehnungen beträgt seit 1983 durchschnittlich 17,2%, im Jahre 1986 sind rd. 689 000 Wohngeldanträge abgelehnt worden.

Wegen des erhöhten Beratungsaufwandes und des Anstiegs der Bearbeitungsfälle (Nr. 53), der zum Teil durch eine Verkürzung von Bewilligungszeiträumen bei Entscheidung über Wohngeldanträge kurz vor Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle verursacht worden ist, hat sich die Zahl unerledigter Anträge wie folgt entwickelt:

30. September 1985	352 300
30. Dezember 1985	444 800
30. März 1986	664 200
30. Juni 1986	536 000
30. September 1986	481 400
31. Dezember 1986	482 400

Die hohen Bearbeitungsrückstände im ersten Halbjahr 1986 sind nach den Berichten der Länder ohne wesentliche Personalverstärkung abgebaut worden.

b) Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes

59. Die finanziellen Aufwendungen für die Durchführung des Wohngeldgesetzes setzen sich aus den Personalkosten, den Sachausgaben und den Ausgaben für die elektronische Datenverarbeitung zusammen. Der Vorbericht von 1985 (Nr. 36) hat hierzu wegen Fehlens neuerer Daten keine Angaben enthalten, so daß nachstehend die Entwicklung im Vergleich zu dem im Wohngeld- und Mietenbericht 1983 wiedergegebenen Stand des Jahres 1982 dargestellt wird.

Die Aufwendungen haben sich nach den zum Teil auf Schätzungen beruhenden, jeweils gerundeten Angaben der Länder von 204 Mio. DM im Jahre 1982 auf 270 Mio. DM im Jahre 1986 erhöht. Das ist in vier Jahren ein Anstieg um 66 Mio. DM. Er beruht zum Teil auf einer Erhöhung der Zahl der in den Wohngeldstellen Beschäftigten von 3 670 (1982) auf 4 300 (1986) Mitarbeiter. Diese haben 1982 3,2 Mio. und 1986 3,9 Mio. Bearbeitungsfälle erledigt (Nr. 58).

Das Verhältnis von Verwaltungsaufwand und ausgezahltem Wohngeld hat sich seit 1982 etwas ungünstiger gestaltet. Der Anteil der Verwaltungskosten an den Wohngeldausgaben stieg von 7,6% (1982) auf 8% (1986). Je Wohngeldbescheid haben sich die Aufwendungen von 63,10 DM auf 68,60 DM erhöht.

VI. Vereinfachte Wohngeldgewährung an Bezieher von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge

60. Nach geltendem Recht haben Antragsteller, die Wohngeld beanspruchen und zusätzlich auf laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (Sozialhilfe) oder der ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopferfürsorge) angewiesen sind, zwei unterschiedliche Antragsvordrucke auszufüllen und mit den erforderlichen Nachweisen bei zwei verschiedenen Behörden einzureichen. Der Bürger erhält zwei Bescheide. Das bewilligte Wohngeld erhöht jedoch nicht seine Einnahmen. Es ist vielmehr an eine vorleistende Sozialhilfebehörde oder Kriegsopferstelle im Erstattungsverfahren nach dem Sozialgesetzbuch (§ 104 SGB X) abzuführen oder eine später bewilligte Hilfe zum Lebensunterhalt wird um den Wohngeldbetrag gekürzt. Dieses Ergebnis ist den Betroffenen kaum verständlich zu machen. Die anzu-

---

Anmerkung zu Nr. 57:
§ 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG lautet:
„(2) Wohngeld wird nicht gewährt
1. . . .
2. soweit ein Antragberechtigter, der mit Personen, die keine Familienmitglieder im Sinne des § 4 sind, eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft führt, besser gestellt wäre als im Rahmen eines Familienhaushalts entsprechender Größe; das Bestehen einer Wirtschaftsgemeinschaft wird vermutet, wenn der Antragberechtigte und die Personen Wohnraum gemeinsam bewohnen."

Tabelle 13
(zu Nr. 58)

Bearbeitungsfälle der Bewilligungsstellen für Wohngeld

Gegenstand der Nachweisung	Wohngeld insgesamt			Mietzuschuß			Lastenzuschuß		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986
	Anzahl								
Erledigte Bearbeitungsfälle in 1 000	3 037	2 933	3 937	2 843	2 749	3 644	194	184	293
davon in %									
Erstanträge	16,1	17,4	19,0	16,3	17,6	18,8	12,7	14,6	21,4
Wiederholungsanträge	56,6	55,5	50,3	56,5	55,6	50,6	58,4	55,2	46,4
Erhöhungsanträge	1,5	1,5	5,8	1,4	1,5	5,9	1,7	2,1	4,7
Berichtigungen	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8	2,7	3,1	2,8	2,7
Aufhebungen, Rückforderungen	5,5	5,7	4,7	5,7	6,0	5,0	1,5	1,6	1,2
Ablehnungen	17,3	17,0	17,5	16,9	16,6	17,0	22,5	23,7	23,6

wendenden Verfahren verursachen überdies einen großen Verwaltungsaufwand. Allein Ende 1986 erhielten rd. 567 000 Haushalte (Nr. 50) außer Wohngeld auch Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge.

Seit langem wird daher eine Verwaltungsvereinfachung bei der Wohngeldgewährung für Antragberechtigte angestrebt, die Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge erhalten (vgl. z. B. Wohngeld- und Mietenbericht 1979, Nr. 43f.). Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen (Drucksache 10/3475, S. 4).

61. Im Bundesbauministerium ist der Entwurf eines Gesetzes zur vereinfachten, im Ergebnis kostenneutralen Wohngeldgewährung an Bezieher der angeführten Hilfen erarbeitet worden. Nach dem Entwurf soll dieser Personenkreis einen individuellen Wohngeldanspruch behalten. Das Wohngeld soll aber als Pauschale gewährt werden, deren Höhe nach einem Vomhundertsatz (ca. 50%, vgl. Nr. 36) der anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft bemessen wird. Diese Pauschale soll zugleich mit der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge durch einen Bescheid bewilligt und mit diesen Leistungen zusammen in einem Betrag ausgezahlt werden. Ein Wohngeldantrag würde insoweit nicht mehr erforderlich sein. Die Wohngeldstelle braucht nicht mehr tätig zu werden, eine besondere Mieten- und Einkommensermittlung nach dem WoGG entfiele. Für den einzelnen Hilfeempfänger, der nur noch einen „Ansprechpartner" haben soll, würde sich durch die Pauschalierung die Summe aus Wohngeld und Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge nicht ändern.

62. Das in dem Entwurf vorgeschlagene Verfahren wurde von Mitte Juni bis Ende Oktober 1987 einem Praxistest durch Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgebehörden unterzogen. Die kommunalen Spitzenverbände waren beteiligt. Bundesweit (ausgenommen Berlin) nahmen 28 Gebietskörperschaften an diesem Test teil, darunter acht kreisfreie Städte, vier Landkreise und 16 kreisangehörige Gemeinden. Die Abschlußberichte werden ausgewertet, sobald sie vollständig vorliegen.

Erkenntnisse über

- die Praktikabilität der vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung,
- die bei Wohngeldstellen, Sozialämtern und Kriegsopferfürsorgestellen insgesamt zu erzielende Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie über
- Erleichterungen für die auf Wohngeld und auf Leistungen der Sozialhilfe- oder Kriegsopferfürsorge angewiesenen Bürger

werden in die weiteren Überlegungen einfließen.

Anlagen zum Wohngeld- und Mietenbericht 1987

I. Rechtsgrundlagen und Vorberichte

Anlage 1
(zu Nr. 1)

**Rechtsgrundlagen
für die Gewährung von Wohngeld**

Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1421, 1661).

Wohngeldverordnung (WoGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1985 (BGBl. I S. 2022).

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz (WoGVwV 1986) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1985 (Bundesanzeiger Nr. 205 vom 31. Oktober 1985, Beilage 205 a).

Erstes Buch Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil — vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 1987 (BGBl. I S. 1585).

Zehntes Buch Sozialgesetzbuch — Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten — vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469, 2218), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1532).

Anlage 2
(zu Nr. 2)

Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte

Jahr	Drucksache	Ausschuß-drucksache	Tag der abschließenden Behandlung im Plenum des Deutschen Bundestages
1966	V/796	V/1687	11. Mai 1967
1967	V/2399	V/4152	13. Mai 1969
1970	VI/378	VI/1325	4. November 1970
1971	VI/3237		(formell nicht abschließend behandelt)
1972	7/651	7/1833	2. April 1974
1974	7/1563	7/1833	2. April 1974
1975	7/4460	7/5012	23. Juni 1976
1977	8/707		(im zuständigen Bundestagsausschuß zusammen mit der 4. Wohngeldnovelle behandelt)
1979	8/3528	8/4011	22. Mai 1980
1981	9/1242	9/2355	(formell nicht abschließend behandelt)
1983	10/854	10/1144	6. April 1984
1985	10/3222	10/3475	20. Juni 1985

II. Auswertungen der Wohngeldstatistik

Anlage 3
(zu Nr. 31)

Entwicklung der Zahl der Wohngeldempfänger nach Bundesländern

Land	Empfänger von Wohngeld						Anteil der Wohngeld-empfänger an allen Haushalten
	Anzahl			Verände-rung 1986 gegen 1985	Anteil		
	1981 [1]	1985 [2]	1986 [2]		Miet-zuschuß	Lasten-zuschuß	
					1986		
	1 000			%	%		%
Baden-Württemberg	183,0	134,7	178,8	32,7	92,6	7,4	4,8
Bayern	241,0	187,1	234,2	25,2	90,4	9,6	5,3
Berlin	102,6	75,6	79,7	5,4	99,4	0,6	7,8
Bremen	36,1	38,4	46,4	20,8	96,7	3,3	14,4
Hamburg	73,5	68,5	83,1	21,3	98,9	1,1	10,5
Hessen	137,4	112,2	134,2	19,6	94,2	5,8	5,8
Niedersachsen	218,7	194,5	246,6	26,8	86,0	14,0	8,6
Nordrhein-Westfalen	606,5	512,7	643,9	25,6	94,5	5,5	9,2
Rheinland-Pfalz	87,4	70,7	86,7	22,6	88,5	11,5	6,2
Saarland	24,3	23,0	27,4	19,1	85,9	14,1	6,6
Schleswig-Holstein	111,0	94,5	116,4	23,2	86,6	13,4	10,8
Insgesamt	1 821,5	1 511,9	1 877,3	24,2	92,2	7,8	7,4

[1] Einschließlich sämtlicher rückwirkender Bewilligungen.
[2] Einschließlich rückwirkender Bewilligungen im 1. Quartal des folgenden Jahres.

Anlage 4
(zu Nr. 33)

Verteilung der Wohngeldleistungen auf Bundesländer

Land	Ausgaben von Bund und Ländern			Veränderung 1986 gegen 1985
	1981	1985	1986	
	Mio. DM			%
Baden-Württemberg	213,8	201,0	294,8	+46,7
Bayern	263,2	258,3	343,8	+33,1
Berlin	120,0	102,8	101,2	− 1,6
Bremen	55,8	63,4	84,8	+33,8
Hamburg	93,3	108,3	160,8	+48,5
Hessen	176,3	181,8	246,4	+35,5
Niedersachsen	324,0	352,9	471,3	+33,6
Nordrhein-Westfalen	874,7	898,9	1 229,5	+36,8
Rheinland-Pfalz	104,5	104,5	142,9	+36,7
Saarland	37,3	38,8	57,5	+48,2
Schleswig-Holstein	152,5	151,4	230,0	+51,9
Insgesamt	2 415,3	2 462,1	3 369,0	+36,6

Anlage 5
(zu Nr. 35)

Entwicklung der Wohngeldleistungen[1]) am Beispiel eines alleinstehenden Rentners mit gleichbleibendem Realeinkommen und unveränderten Wohnverhältnissen

Jahr	Nominal			in Preisen von 1975		
	Einkommen[2])	Miete[3])	Wohngeld	Einkommen	Miete	Wohngeld[4])
	DM					
1975	650	200	57	650	200	57
1976	678	210	57	650	200	54
1977	703	217	52	650	200	48
1978[5])	722	223	80	650	200	72
1979	752	230	74	650	200	64
1980	793	242	73	650	200	60
1981[5])	840	253	73	650	200	58
1982	885	265	66	650	200	48
1983	914	279	60	650	200	43
1984	936	290	64	650	200	44
1985	957	299	58	650	200	34
1986[5])	955	305	96	650	200	54
1987	960	310	96	650	200	62
1988	969	316	90	650	200	57

[1]) Das nominelle Wohngeld wurde aus den jeweils geltenden Wohngeldtabellen abgelesen. Veränderungen zwischen den einzelnen Jahren ergeben sich auch als Folge der in Schritten erfolgenden Grenzziehungen bei Einkommen und Mieten. Die Leistungsfähigkeit des Wohngeldgesetzes läßt sich deshalb nur anhand von mehrjährigen Vergleichen beurteilen, bei denen sich die aus den Zufälligkeiten der Grenzziehung ergebenden Sprünge ausgleichen.

[2]) Bruttoerwerbseinkommen fortgeschrieben mit dem Preisindex der Lebenshaltung, für 1987 + 0,5% und 1988 + 1,0% jeweils geschätzt, die tatsächlichen Einkommenserhöhungen infolge der Rentenanpassungen waren einschließlich 1987 höher und werden auch 1988 höher sein.

[3]) Fortgeschrieben mit dem Mietenindex, ab 1987 auf 1,8% geschätzter jährlicher Mietenanstieg.

[4]) Deflationiert mit dem Mietenindex.

[5]) Inkrafttreten von Wohngeldanpassungen.

Anlage 6
(zu Nr. 36)

Einkommen, Wohnkosten und Wohngeld von Mietern im Durchschnitt der Jahre 1985 und 1986

Haushaltsgröße (Personen)	Bereinigte Einnahmen [1])	Familieneinkommen		Miete/Belastung	Wohngeld	Selbst zu tragende Wohnkosten
		Betrag	Anteil an bereinigten Einnahmen			
	DM		%	DM		
1985						
1	879	597	*67,9*	281	93	188
2	1 200	841	*70,1*	384	124	260
3	1 507	1 041	*69,1*	466	153	313
4	2 262	1 502	*66,4*	474	154	420
5	2 727	1 690	*62,0*	637	172	465
6 und mehr	3 337	1 889	*56,6*	654	225	429
1986						
1	944	659	*69,8*	295	114	181
2	1 329	938	*70,6*	404	154	250
3	1 764	1 192	*67,6*	498	180	318
4	2 669	1 753	*65,7*	621	174	447
5	3 102	1 917	*61,8*	684	200	484
6 und mehr	3 627	2 057	*56,7*	690	259	431

[1]) Sämtliche Einnahmen der Wohngeldempfänger abzüglich der Werbungskosten.

Anlage 7
(zu Nr. 40)

Wohngeldvolumen nach sozialer Stellung der Wohngeldempfänger

Beteiligung am Erwerbsleben	Wohngeldvolumen [1])				Veränderung 1986 gegen 1985
	1981	1983	1985	1986	
	Mio. DM				%
Erwerbstätige insgesamt	552	431	403	754	+ *87,1*
davon					
— Arbeiter	358	296	280	492	+ *75,7*
— Angestellte	114	80	74	156	+*110,8*
— Beamte	53	34	26	64	+*146,2*
— Selbständige	28	21	23	42	+ *82,6*
Nichterwerbstätige	1 716	1 498	1 400	1 964	+ *40,3*
davon					
— Rentner/Pensionäre	1 226	942	709	983	+ *38,6*
— Sonstige	490	556	691	980	+ *41,8*
Arbeitslose	151	253	348	537	+ *54,3*
nachrichtlich: Sozialhilfeempfänger	621	707	838	1 241	+ *48,1*

[1]) Produkt aus Empfängerzahl und durchschnittlichem Wohngeld pro Jahr. 1981 und 1983 Zuschlag von 14% für rückwirkende Bewilligungen. 1985 und 1986 sind die rückwirkenden Bewilligungen im 1. Quartal des jeweils folgenden Jahres berücksichtigt (vgl. Nr. 38) siehe auch Erläuterung zu Anlage 10.

Anlage 8
(zu Nr. 42)

Wohngeldleistungen an Familien mit Kindern 1986

Haushaltstyp	Empfänger von Mietzuschuß		Empfänger von Lastenzuschuß	
	Anzahl	Durchschnittlicher monatlicher Mietzuschuß DM	Anzahl	Durchschnittlicher monatlicher Lastenzuschuß DM
Haushalt ohne Kinder	1 130 189	118	29 596	112
Haushalt mit Kindern	601 415	190	116 129	176
davon:				
mit 1 Kind	249 921	172	15 053	138
mit 2 Kindern	223 946	183	55 116	153
mit 3 Kindern	82 252	219	31 257	191
mit 4 Kindern	28 956	248	10 215	240
mit 5 und mehr Kindern	16 340	305	4 488	344

Anlage 9
(zu Nr. 42)

Zahl der Wohngeldempfänger nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße (Personen)	Zahl der Empfänger			Veränderungen 1986 gegen 1985	Anteil an allen Empfängern			Anteil der Wohngeldempfänger an allen Haushalten[2]
	1981[1]	1985	1986		1981	1985	1986	
	1 000			%				
1	976,4	823,6	963,6	+17,0	*60,7*	*54,5*	*51,3*	12,2
2	261,1	259,8	322,0	+23,9	*16,2*	*17,2*	*17,1*	4,4
3	115,2	149,4	199,2	+33,3	*7,2*	*9,9*	*10,6*	4,5
4	133,3	152,8	230,0	+50,5	*8,3*	*10,1*	*12,3*	6,3
5	70,2	74,0	100,8	+36,2	*4,4*	*4,9*	*5,4*	} 8,1
6 und mehr	52,7	52,3	61,7	+18,0	*3,3*	*3,4*	*3,3*	
Insgesamt	1 609,0	1 511,9	1 877,3	+24,2	*100,0*	*100,0*	*100,0*	7,4

[1] 1981 ohne rückwirkende Bewilligungen; einschließlich der rückwirkenden Bewilligungen erhöht sich 1981 die Anzahl der Wohngeldempfänger um 13 %. 1985 und 1986 sind die rückwirkenden Bewilligungen im 1. Quartal des jeweils folgenden Jahres berücksichtigt (vgl. Nr. 38).
[2] Anzahl der Haushalte nach Mikrozensus 1982.

Anlage 10
(zu Nr. 42)

Wohngeldvolumen nach Haushaltsgröße (geschätzt)

Haushaltsgröße (Personen)	Wohngeldvolumen [1])					
	1981	1983	1985	Veränderung 1985 gegen 1981	1986	Veränderung 1986 gegen 1985
	Mio. DM			%	Mio. DM	%
1	1 114	997	919	−17,5	1 318	+43,4
2	419	382	387	− 7,6	595	+53,7
3	247	245	274	+10,9	430	+56,9
4	275	266	282	+ 2,5	480	+70,2
5 und mehr	337	295	294	−12,8	434	+47,6
Insgesamt .	2 404	2 184	2 159	−10,2	3 244	+50,3

[1]) Das Wohngeldvolumen errechnet sich als Produkt aus der Zahl der Empfänger am 31. Dezember einschließlich rückwirkender Bewilligungen (vgl. Nr. 38) und durchschnittlichem Wohngeld pro Jahr.

Erläuterung
Die Tabelle zeigt, wie sich der Größenordnung nach die Struktur der Leistungen zugunsten von Haushalten unterschiedlicher Größe verschoben hat. Exakt lassen sich diese Leistungen nicht ermitteln, weil die am 31. Dezember anspruchsberechtigten Haushalte nicht alle während des ganzen Jahres Wohngeld bezogen und weil während des Jahres Wohngeld an andere Haushalte gezahlt wurde, die zum 31. Dezember nicht anspruchsberechtigt waren.

Anlage 11
(zu Nr. 45)

Mieten der Wohngeldempfänger [1])

Haushaltsgröße (Personen)	Durchschnittliche monatliche Miete				Veränderung 1986 gegen 1985
	1981	1983	1985	1986	
	DM				%
1	232	259	281	295	+5,0
2	314	351	381	401	+5,2
3	390	427	455	479	+5,3
4	440	481	511	536	+4,9
5	467	509	540	564	+4,4
6 und mehr	482	521	557	578	+3,8
Insgesamt .	283	322	354	376	+5,0 [2])

[1]) Mietzuschußempfänger.
[2]) Durchschnittliche Erhöhung der monatlichen Miete bei Haushalten gleicher Familiengröße.

Erläuterung
Der Mietenindex für die typischen Wohnungen von Wohngeldempfängern erhöhte sich um 2%. Die Mieten wuchsen schneller als der Mietenindex, insbesondere deshalb, weil wegen der stärkeren Anhebung der Höchstbeträge in Orten mit höherem Mietenniveau teurere Wohnungen stärker berücksichtigt wurden. Außerdem spiegeln sich in dieser Entwicklung Qualitätsverbesserungen der Wohnungen.

Anlage 12
(zu Nr. 45)

Anteil der durchschnittlichen Mieten an den zuschußfähigen Höchstbeträgen für Mieter 1986

Bei einem Haushalt mit	in Gemeinden mit Mieten der Stufe	für Wohnraum, der bezugsfertig geworden ist								
		bis zum 31. Dezember 1965			ab 1. Januar 1966 bis zum 31. Dezember 1971		ab 1. Januar 1972 bis zum 31. Dezember 1977		ab 1. Januar 1978	
		ohne Sammelheizung und ohne Bad oder Duschraum	mit Sammelheizung oder mit Bad oder Duschraum	mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschraum
		%								
einem Alleinstehenden	1	77	93	89	88	89	80	87	80	85
	2	87	98	91	89	87	77	87	76	86
	3	85	96	94	86	91	80	91	81	87
	4	87	95	93	84	90	73	90	80	85
	5	95	96	95	80	90	71	91	76	84
zwei Familienmitgliedern	1	80	96	96	96	93	94	93	90	91
	2	85	98	95	95	94	96	94	98	91
	3	83	94	93	93	95	88	96	91	91
	4	85	92	93	94	94	95	94	87	89
	5	93	96	96	90	96	101	97	83	89
drei Familienmitgliedern	1	80	92	93	96	90	91	91	93	90
	2	83	94	93	92	91	89	91	94	90
	3	80	89	91	87	91	88	94	90	92
	4	82	88	91	87	91	89	91	89	89
	5	84	92	95	83	93	87	95	100	89
vier Familienmitgliedern	1	73	90	89	89	84	86	85	88	88
	2	76	90	91	86	85	90	86	97	87
	3	73	85	88	80	85	86	87	85	87
	4	75	83	87	80	83	79	85	84	85
	5	81	86	92	83	85	87	88	97	83
fünf Familienmitgliedern	1	61	83	86	84	81	72	81	86	86
	2	70	84	86	79	79	85	80	81	81
	3	67	80	82	72	79	78	81	83	82
	4	68	78	82	72	78	75	79	88	80
	5	73	80	84	60	78	85	81	60	78

Anlage 13
(zu Nr. 45)

Durchschnittliche Wohnflächen der Wohngeldempfänger

Haushaltsgröße (Personen)	Lastenzuschußempfänger				Mietzuschußempfänger			
	1977	1980	1983 [2])	1986	1977 [1])	1980 [1])	1983 [1])	1986
	m²							
1	71	76	79	83	43	47	46	46
2	87	92	95	98	59	62	62	63
3	100	105	106	107	70	73	73	74
4	107	112	114	114	78	81	82	84
5	111	117	120	121	85	88	88	90
6 und mehr	122	129	130	131	94	95	94	96

[1]) Ohne Haushalte mit Schwerbehinderten mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit um 80% und mehr; ab 1. August 1986: Grad der Behinderung von 80 und mehr.
[2]) Ohne Kiel.

Anlage 14
(zu Nr. 45)

Wohnflächen der Mietzuschußempfänger 1986

Haushaltsgröße (Personen)	Durchschnittliche Wohnfläche	Richtfläche	Anteil der Mietzuschußempfänger mit einer Wohnfläche von . . . bis . . . % der jeweiligen Richtfläche				
			weniger als 80	80 bis 90	90 bis 110	110 bis 120	über 120
	m²		%				
1	45	48	*30,3*	*10,9*	*23,3*	*10,3*	*25,2*
2	63	62	*14,5*	*15,5*	*33,8*	*12,7*	*23,6*
3	74	74	*14,8*	*15,5*	*37,8*	*9,7*	*22,2*
4	84	86	*17,8*	*19,4*	*34,7*	*12,5*	*15,6*
5	90	98	*27,7*	*19,6*	*31,4*	*8,9*	*12,4*
Insgesamt . . .			*24,3*	*13,5*	*28,3*	*10,8*	*23,0*

Anlage 15
(zu Nr. 48)

Mietbelastungsquoten der Mietzuschußempfänger in verschiedenen Mietenstufen

Mietenstufe	Durchschnittlicher Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen [1])				Differenz der Mietbelastungsquoten nach Wohngeld Entlastung in Prozentpunkten durch die Novelle
	1985		1986		
	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld	
	%				
I	31,9	19,4	34,3	19,2	0,2
II	39,2	22,8	37,4	20,7	2,1
III	37,7	23,3	36,8	20,3	3,0
IV	44,6	25,4	41,7	21,7	3,7
V	45,9	28,1	45,9	24,5	3,6
Insgesamt .	40,2	24,0	39,2	21,2	2,8

[1]) Bezogen auf ein modellartig gebildetes verfügbares Einkommen (einschließlich Kindergeld), das je nach Sozialstatus typischerweise zu erwartenden Abzüge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, (Quelle: Sonderauswertung der 25% Wohngeldstichprobe.

Anlage 16
(zu Nr. 48)

Anzahl der Wohngeldempfänger in Gemeinden verschiedener Mietenstufen

Gemeinde der Mietenstufe	Anzahl der Wohngeldempfänger			Veränderung 1986 gegen 1985 in %
	1984	1985	1986	
I	192 736	186 550	228 586	+22,5
II	334 148	317 436	380 499	+19,9
III	454 780	447 758	559 291	+24,9
IV	364 756	356 516	443 271	+24,3
V	202 040	203 636	260 510	+27,9
Insgesamt	1 548 460	1 511 896	1 877 329 [1])	+24,2

[1]) Einschließlich 5 172 Altfälle, bei denen das Wohngeld noch nach Gemeindegrößenklassen und noch nicht nach Mietenstufen berechnet wurde.

Anlage 17
(zu Nr. 49)

Die wichtigsten Sondervergünstigungen für bestimmte Personengruppen
(1985 und 1986)

Rechtsgrundlagen und Art der Begünstigung nach dem Wohngeldgesetz		Zahl der Fälle (Haushalte)		Monatlicher Durchschnittsbetrag je Fall		Anteil der begünstigten Haushalte an allen Wohngeldempfängerhaushalten	
		1985	1986	1985	1986	1985	1986
		1 000		DM		%	
Nichtanrechnung von Einnahmen	Grundrente an Witwen und Waisen (§ 14 Abs. 1 Nr. 6)	99,3	108,4	470	472	6,6	5,8
	Halber Betrag der Unterhaltshilfe (§ 14 Abs. 1 Nr. 29)	45,5	38,6	400	260	3,0	2,1
Absetzung von Freibeträgen und Aufwendung zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen							
§ 16 Abs. 3	Behinderte mit einer Erwerbsminderung um 80 % und mehr [1])	299,7	332,2	211	211	19,8	17,7
§ 16 Abs. 2	Vertriebene [2])	23,3	30,0	271	268	1,5	1,6
§ 12a	Aufwendung zur Erfüllung der gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen	25,4	34,3	—	208	1,7	1,8
§ 15 Abs. 2	Alleinerziehende	23,4	33,7	—	124	1,5	1,8
§ 15 Abs. 3 [3])	Mitverdienende Kinder	—	110,4	—	125	—	5,9
§ 15 Abs. 4	Ältere Angehörige	—	11,2	—	214	—	0,6

[1]) Ab 1. August 1986: Grad der Behinderung von 80 und mehr.
[2]) Vertriebene, Flüchtlinge, Zuwanderer und Heimkehrer nach § 16 Abs. 2 Nr. 1—3 WoGG.
[3]) Der Freibetrag für mitverdienende Kinder wurde 1986 in Höhe von 100,— DM monatlich wieder eingeführt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333